STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 48675
31 december 2015

Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Nader Rapport

1 december 2015
Nr. 709327
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 2015, no. 2015001108, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 november 2015, no. W03150191/II/K, bied ik U hierbij aan.

2. Toegevoegde waarde, (neven)effecten en proportionaliteit

a. Toegevoegde waarde

Dit wetsvoorstel betreft een aanvulling op de mogelijkheden om het bestuursrechtelijke instrumentarium in te zetten naast het strafrechtelijke instrumentarium. Het gaat dan om situaties waarin de inzet van het strafrecht onvoldoende effectief is in de bescherming van de nationale veiligheid. Dit kan aan de orde zijn in een situatie waarin de straf niet kan worden geëxecuteerd en ook voorlopige hechtenis niet kan worden uitgevoerd, maar er een dreiging voor de nationale veiligheid uitgaat van de persoon die rechtvaardigt dat hij in het belang van de bescherming van de nationale veiligheid uit Nederland wordt geweerd. In die gevallen, indien het een Nederlander met meervoudige nationaliteit betreft, is het intrekken van de nationaliteit in combinatie met ongewenstverklaring daartoe juridisch gezien het enige resterende middel. Indien betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit heeft, kan worden volstaan met ongewenstverklaring. Daarvoor is geen nadere wettelijke voorziening nodig, omdat de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 reeds een grondslag bevat.

Bij de afweging of moet worden overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, is niet doorslaggevend of er mogelijkheden op grond van het strafrecht voorhanden zijn, maar of het gebruik van deze mogelijkheden in het concrete geval, met betrekking tot een persoon die zich in het buitenland bevindt in een gebied dat wordt beheerst door een terroristische organisatie, voldoende effectief zijn ter bescherming van de nationale veiligheid.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken van een persoon die zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De intrekking van de nationaliteit in combinatie met ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat betrokkene niet langer legaal terug kan keren naar Nederlands grondgebied.

Het feit dat de feitelijke, illegale terugkeer naar Nederlands grondgebied niet onmogelijk is, doet hier niet aan af. Het is nooit volledig te voorkomen dat iemand zich op onrechtmatige wijze toegang verschaft tot het Nederlandse grondgebied. Dit is echter geen reden om af te zien van maatregelen die de feitelijke terugkeer ernstig bemoeilijken. De intrekking van de nationaliteit, in combinatie met de ongewenstverklaring, biedt aldus aanvullende mogelijkheden om de nationale veiligheid te beschermen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

In reactie op de vraag van de Afdeling over de kenbaarheid van de tweede nationaliteit in verband met

het niet langer registreren van deze nationaliteit in de BRP kan het volgende worden gezegd. Vanaf 2014 wordt de andere dan de Nederlandse nationaliteit niet meer geregistreerd in de BRP (voorheen de GBA). Dat geldt echter alleen voor inschrijvingen in de BRP die worden gedaan vanaf 2014. Van de personen van wie voor 2014 gegevens zijn opgenomen in de BRP blijven de historische gegevens met betrekking tot de nationaliteit bewaard. In geval de Nederlandse nationaliteit is verkregen via optie of naturalisatie kan bovendien het dossier van de IND nog informatie bevatten over een eerdere nationaliteit. De nationaliteit is doorgaans ook te reconstrueren aan de hand van andere bronnen, bijvoorbeeld een geboorteakte of trouwakte. De registratie in de BRP vergemakkelijkt weliswaar de kenbaarheid van de nationaliteit, maar is hier geen voorwaarde voor.

b. Gevolgen voor strafrechtelijke bevoegdheden en neveneffecten

De Afdeling gaat er ten onrechte van uit dat eventuele opsporing en berechting van de betrokkene na het intrekken van de nationaliteit in beginsel niet meer door Nederland zal kunnen worden gedaan. De passage waar de Afdeling naar verwijst heeft kennelijk aanleiding gegeven tot een misverstand. In de bewuste passage is aangegeven dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf wordt bemoeilijkt na intrekking van het Nederlanderschap en ongewenstverklaring. Hiermee is echter niet gezegd dat Nederland de mogelijkheid uit handen geeft om binnen de eigen rechtsorde maatregelen te treffen of zelfs de strafrechtelijke bevoegdheden prijs zou geven. Wanneer betrokkene op een later moment, in weerwil van inspanningen om dit te voorkomen, illegaal in Nederland aanwezig is, zal alsnog strafrechtelijke vervolging kunnen plaatsvinden. Zelfs bij verblijf in het buitenland kan op een later moment worden overgegaan tot vervolging indien zulks opportuun wordt geacht. De bevoegdheid tot strafrechtelijke vervolging vervalt immers niet, omdat het doorgaans zal gaan om personen die verdacht worden van misdrijven waarvoor universele rechtsmacht geldt. Deze passage in de memorie van toelichting is verhelderd.

De Afdeling stelt dat de onmogelijkheid van terugkeer onbedoeld verdere radicalisering in de hand kan werken, ook ten aanzien van de omgeving van betrokkene. Ik merk hieromtrent op dat van geval tot geval een afweging zal moeten worden gemaakt over de inzet van het juiste instrumentarium. Zoals voor de gehele aanpak van jihadisme geldt ook hier dat maatwerk het uitgangspunt is in een persoonsgerichte aanpak. In sommige gevallen kan het bij uitreizigers de voorkeur hebben om ander instrumentarium in te zetten, bijvoorbeeld omdat de uitreiziger gedesillusioneerd is geraakt in het strijdgebied. In die gevallen ligt het niet voor de hand om het Nederlanderschap in te trekken. In dat geval kan terugkeer naar Nederland en strafrechtelijke vervolging wellicht meer voor de hand liggen. Wanneer de omgeving van betrokkene zou neigen naar radicalisering, zijn hiervoor andere maatregelen beschikbaar in de sfeer van preventie. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen over potentiële neveneffecten.

Ik ben het met de Afdeling eens dat internationale samenwerking bij de aanpak van terrorisme van groot belang is. Intrekking van het Nederlanderschap hoeft niet per definitie op gespannen voet te staan met internationale samenwerking bij bestrijding van terrorisme. Wanneer door intrekking van het Nederlanderschap wordt voorkomen dat betrokkene geen toegang krijgt tot het Schengengebied, zijn ook andere landen gebaat bij intrekking van het Nederlanderschap. De activiteiten van deze organisaties richten zich vaak primair op ontwrichting in westerse samenlevingen en het verhinderen van terugkeer in het Schengengebied bemoeilijkt het nastreven van deze doelstelling in het Schengengebied. In sommige gevallen zal het belang van de nationale veiligheid zwaarder moeten wegen dan andere manieren om terrorisme te bestrijden.

De situatie waarin verschillende landen de nationaliteit van betrokkene willen intrekken heeft zich tot op heden bij mijn weten niet voorgedaan. Mocht deze situatie zich in de toekomst voordoen, dan zal onverminderd als uitgangspunt gelden dat betrokkene niet staatloos wordt op het moment van intrekking.

c. Proportionaliteit

De intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is een ingrijpende maatregel, waartegen in rechte opgekomen dient te kunnen worden. Ik ben me bewust dat betrokkene wordt belemmerd in zijn procesmogelijkheden. Deze belemmering acht ik echter noodzakelijk en proportioneel in het licht van het belang van bescherming van de nationale veiligheid.

Mede vanwege het belang van rechtsbescherming voorziet het wetsvoorstel in een bijzondere rechtsbescherming, waarbij ambtshalve beroep wordt ingesteld bij de rechtbank indien betrokkene hier niet toe over is gegaan. Aldus is in alle gevallen gegarandeerd dat een onafhankelijke rechter kennis kan nemen van de belangenafweging die heeft geleid tot intrekking van het Nederlanderschap. Het ligt op het pad van de toegewezen advocaat om te waken voor de belangen van betrokkene en te

pogen ontlastende informatie bij de rechter onder de aandacht te brengen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

d. Conclusie

Zoals in het vorengaande beschreven, is de toelichting op een aantal onderdelen aangevuld en verhelderd. Naar mijn mening is het wetsvoorstel hiermee afdoende gemotiveerd.

3. Individuele belangenafweging

a. Nationaalrechtelijke afweging

De Afdeling signaleert terecht dat bij de belangenafweging verschillende elementen een rol spelen. Het gaat hierbij om zowel opportuniteitsafwegingen vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid als persoonlijke omstandigheden.

De veiligheidsdiensten maken een afweging van het risico dat uitgaat van een persoon en maken een zelfstandige afweging met betrekking tot het uitbrengen van een ambtsbericht. De veiligheidsdiensten zijn wettelijk gehouden om daarvoor in aanmerking komende bronnen, de werkwijze en het actuele kennisniveau te beschermen. Daarnaast kunnen persoonlijke omstandigheden een rol spelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de rol die betrokkene zelf speelt bij de terroristische organisatie, de leeftijd van betrokkene, met name de minderjarigheid of eventuele andere zaken die bekend zijn over betrokkene.

Het advies van de Afdeling om de elementen van de belangenafweging nader toe te lichten en de belangrijkste elementen daarvan bij algemene maatregel van bestuur te regelen, wordt overgenomen. In het wetsvoorstel is hiertoe een grondslag opgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en de omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de individuele belangenafweging worden onderscheiden. De belangrijkste elementen zullen worden opgenomen het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

b. Unierechtelijke afweging

In navolging van het advies van de Afdeling wordt in memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding van het voorstel tot het Unierechtelijk toetsingskader, waaronder de unierechtelijke proportionaliteitstoets, de beperking van de vrijheid van inreis en verblijf in het licht van artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG.

4. Aansluiten bij een terroristische organisatie

a. Definitie in de wet

De wettekst is verduidelijkt in die zin dat uit gedragingen van betrokkene moet blijken dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie als bedoeld in het wetsvoorstel. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van Afdeling om vanwege de voorzienbaarheid van de maatregel in de wet zelf te verduidelijken dat het bij het aansluiten bij een terroristische organisatie moet gaan om de combinatie van de intentie van de betrokkene om zich aan te sluiten bij de organisatie en om het verrichten van handelingen voor de organisatie. Omdat iemands intentie slechts kan worden afgeleid uit zijn gedragingen, wordt in de wettekst volstaan met het begrip ‘gedragingen’.

b. Element van vrijwilligheid

Het element van vrijwilligheid speelt bij de vreemde krijgsdienst een cruciale rol, omdat er bij vreemde krijgsdienst ook sprake kan zijn van dienstplicht. Het zou niet juist zijn om onvrijwillige krijgsdienst op dezelfde wijze te behandelen als vrijwillige krijgsdienst. Deze vorm van onvrijwilligheid is bij aansluiting bij een terroristische organisatie niet aan de orde. Het feit dat er bij aansluiting altijd sprake dient te zijn van een combinatie van de intentie van de betrokkene om zich aan te sluiten bij de organisatie en om het verrichten van handelingen voor de organisatie garandeert dat er altijd sprake is van een intentionele, en daarmee een vrijwillige handeling. Wanneer er sprake is van gedwongen handelingen voor de terroristische organisatie, is er mogelijk geen sprake van een intentie om zich bij de organisatie aan te sluiten en zal er mogelijk geen sprake zijn van aansluiting in de zin van dit wetsartikel. Functioneren binnen een bevelsstructuur of het opvolgen van bevelen en orders is op zichzelf onvoldoende om te spreken van gedwongen handelingen. In de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5. Grondslag voor ongewenstverklaring

De Afdeling vraagt zich af of ongewenstverklaring wel mogelijk is wanneer de vreemdeling zich niet daadwerkelijk in Nederland bevindt. De Afdeling verwijst naar een uitspraak uit 2003, waarin de ongewenstverklaring wordt voorbehouden aan personen die zich in Nederland bevinden (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juli 2003, zaak no. 200302299/1 (JV 2003/365)).

De door de Afdeling aangehaalde uitspraak ziet op artikel 67, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betreft de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om een vreemdeling ongewenst te verklaren 'indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan'. Ongewenstverklaring op deze grond kan inderdaad uitsluitend plaatsvinden indien de vreemdeling zich op het tijdstip van de ongewenstverklaring daadwerkelijk in Nederland bevindt, hetgeen wordt bevestigd door de uitspraak uit 2003.

Ongewenstverklaring wegens gevaar voor de nationale veiligheid is echter niet gebaseerd op artikel 67, eerste lid, aanhef en onder a, maar op artikel 67, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet 2000. Met betrekking tot deze bepaling is van belang dat op 11 oktober 2002 een wetsvoorstel is ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers teneinde enkele technische verbeteringen aan te brengen' (Kamerstukken II, 2002/03, nr. 28 630). Bij dit wetsvoorstel is op 20 januari 2003 een nota van wijziging ingediend (Kamerstukken II, 2002/03, nr. 28 630, nr. 6). Hierin is opgenomen dat : 'onderdeel c van artikel 67, eerste lid, [als volgt] komt te luiden (...): c. indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 onder a tot en met e dan wel l;.

In de toelichting bij die nota van wijziging is het volgende vermeld:
'De voorgestelde wijziging van artikel 67, eerste lid, onder c, betreft een redactionele verbetering. Met dat onderdeel was destijds geen wijziging beoogd ten opzichte van artikel 21, eerste lid, onder c, van de voormalige Vreemdelingenwet, dat bepaalde dat een vreemdeling ongewenst verklaard kan worden indien hij een gevaar vormt voor de openbare rust, openbare orde of de nationale veiligheid en het hem niet krachtens een der bepalingen van de artikelen 9, 9a en 10 is toegestaan in Nederland te verblijven. De redactie van het huidige onderdeel c zou kunnen leiden tot het misverstand dat een vreemdeling die zich – na vertrek of uitzetting – niet meer in Nederland bevindt, niet ongewenst verklaard kan worden. Dat is nimmer de bedoeling geweest. Ik acht het wenselijk een dergelijk misverstand, dat zich in de praktijk overigens nog niet heeft voorgedaan, op voorhand te voorkomen door de tekst van onderdeel c beter te laten aansluiten op het corresponderende onderdeel in de voormalige Vreemdelingenwet.'

Het is dus de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat ongewenstverklaring wegens gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid ook mogelijk is indien de vreemdeling zich op het tijdstip van de ongewenstverklaring niet in Nederland bevindt. Onder het geldende recht is een ongewenstverklaring mogelijk bij vreemdelingen op wie de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is. Hieronder vallen onder andere vreemdelingen die niet op Nederlands grondgebied verblijven.

6. Uitzondering griffierecht en toetsingskader

Op dit punt zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting conform advies van de Afdeling aangepast.

7. Intrekking nationaliteit bij vreemde krijgsdienst

a. Belangenafweging

Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, zal het naar zijn aard bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst gaan om personen die bijna meerderjarig zijn. Bij jonge kinderen zal er doorgaans immers geen sprake zijn van vrijwillige indiensttreding. Ik zie geen reden om het voorstel aan te passen en in deze gevallen categorisch af te zien van intrekking van de nationaliteit. Wel acht ik de toetsing aan artikel 8 EVRM in individuele gevallen van belang. Op dit punt is de memorie van toelichting aangevuld.

b. Rechtsbescherming

De overeenkomst tussen beide intrekkingsgronden is dat betrokkene zich doorgaans in het buitenland zal bevinden. Een belangrijk verschil tussen beide intrekkingsgronden is dat het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid expliciet beoogt te voorkomen dat

betrokkene naar Nederland terugkeert. Om die reden wordt de maatregel gecombineerd met een ongewenstverklaring. In geval van intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst is het op zichzelf mogelijk om betrokkene in het belang van de gerechtelijke procedure gedurende korte tijd toegang tot Nederland te verschaffen. Het ligt hierom niet voor de hand om dezelfde regeling inzake rechtsbescherming die geldt bij intrekking in het belang van de nationale veiligheid, ook van toepassing te verklaren in geval van intrekking bij vreemde krijgsdienst.

8. De redactionele opmerking van de Afdeling advisering is overgenomen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur.

Advies Raad van State

No. W03.15.0191/II/K
's-Gravenhage, 17 november 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2015, no.2015001108, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. Daarnaast wordt voorzien in een bevoegdheid tot het intrekken van het Nederlanderschap van personen die vrijwillig in vreemde krijgsdienst treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert de wetgevingsprocedure niet voort te zetten dan nadat daarmee rekening is gehouden.
De Afdeling onderschrijft het grote belang van de bestrijding van terrorisme. De Afdeling is echter niet overtuigd van de toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van de huidige strafrechtelijke mogelijkheden. Het is voorts niet duidelijk of een mogelijke bijdrage van de voorgestelde maatregel aan de bescherming van de veiligheid in het Koninkrijk opweegt tegen het prijsgeven van strafrechtelijke bevoegdheden. Evenmin is de Afdeling overtuigd van de proportionaliteit van de voorgestelde ingrijpende maatregel in het licht van de beperkte mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de betrokkene.

1. Inleiding

De toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme vergt handelen van de Nederlandse overheid.[1] De wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwN) levert volgens de toelichting – naast andere (voorgenomen) maatregelen – een bescheiden, maar desalniettemin belangrijke bijdrage aan de vermindering van de dreiging die uitgaat van het mondiaal jihadisme. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de in het Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme aangekondigde maatregelen.[2]

De intrekking van het Nederlanderschap vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie is volgens de toelichting een preventieve maatregel.[3] De maatregel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in Nederland of een van de andere landen van Koninkrijk. Aansluiting bij een terroristische organisatie levert als zodanig een dergelijke bedreiging op, omdat de aansluiting aangeeft dat betrokkene geweld niet schuwt. Zijn terugkeer moet daarom worden verhinderd. Om staatloosheid te voorkomen, kan het Nederlanderschap alleen worden ingetrokken, wanneer een betrokkene naast de Nederlandse nationaliteit tevens een andere nationaliteit heeft.[4] Om te bewerkstelligen dat ook in dit geval terugkeer wordt belet zal de intrekking gepaard gaan met ongewenstverklaring. Het uitgangspunt is dat gelijktijdig met het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap een besluit tot ongewenstverklaring wordt genomen. Het voorstel geldt alleen voor personen die zich in het buitenland bevinden. Om rechtsbescherming tegen het besluit te garanderen, is in het voorstel voorzien in het ambtshalve instellen van beroep door de minister, indien de betrokkene zelf geen beroep heeft ingesteld binnen vier weken na het nemen van het besluit tot intrekking.[5] Gelet op de ongewenstverklaring kan de betrokkene de procedure in Nederland in beginsel[6] niet bijwonen.

Verder wordt in het voorstel de bepaling omtrent het verlies van nationaliteit vanwege het in dienst

1 Memorie van toelichting, paragraaf 2.
2 Augustus 2014, Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.
3 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
4 Het Verdrag tot beperking van staatloosheid en het Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN) verbieden de verdragsluitende partijen om van onderdanen de nationaliteit van die Staat in te trekken, wanneer dit tot gevolg heeft dat de betrokkene staatloos wordt. Op dit verbod zijn enkele uitzonderingen opgenomen, onder meer de situatie dat betrokkene fraude heeft gepleegd bij verkrijging van de nationaliteit.
5 Voorgesteld artikel 22A, derde lid.
6 De betrokkene zou bij voorlopige voorziening kunnen vragen om opschorting van de ongewenstverklaring tot het moment dat het besluit door de rechter wordt bevestigd.

treden bij een vreemde krijgsmacht gewijzigd in die zin dat het niet langer een intrekking van rechtswege betreft, maar een discretionaire bevoegdheid van de minister. Deze grond wordt ook van toepassing op minderjarigen.[7]

De Afdeling zal eerst ingaan op het intrekken van de nationaliteit vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie (punten 2-6) en onder punt 7 aandacht besteden aan het intrekken van de nationaliteit vanwege het in dienst treden bij een vreemde krijgsmacht.

2. Toegevoegde waarde, (neven)effecten en proportionaliteit

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de bestrijding van terrorisme. Zij acht het dan ook begrijpelijk dat de regering onderzoekt of gegeven de recente ontwikkelingen aanvullende maatregelen nodig zijn. Dat laat echter onverlet dat, zoals de regering ook onderkent, het in het onderhavige wetsvoorstel om een zeer ingrijpende, in beginsel onomkeerbare[8] maatregel gaat, namelijk het intrekken van de nationaliteit. Voor een dergelijke ingrijpende maatregel dienen zwaarwegende argumenten te bestaan. Hierop wordt in deze paragraaf nader ingegaan.
De Afdeling merkt daarbij op dat op basis van de toelichting de indruk zou kunnen ontstaan dat door de minister in beginsel in alle gevallen waarin sprake is van 'aansluiten bij een terroristische organisatie' van de bevoegdheid tot intrekking van de nationaliteit gebruik zal worden gemaakt.[9] De Afdeling gaat er bij het navolgende echter van uit dat is beoogd het gebruik van de bevoegdheid in elk individueel geval apart te bezien.[10] Dit vergt afwegingen op twee verschillende niveaus: wordt gebruik gemaakt van deze bevoegdheid in dit geval of heeft het behoud van strafrechtelijke bevoegdheden de voorkeur en vervolgens de afwegingen van de omstandigheden van het individuele geval (zie ook hierna onder punt 3a).

a. Toegevoegde waarde ten opzichte van het strafrecht

In de toelichting wordt ter motivering van de voorgestelde maatregel uiteengezet dat er niet in alle gevallen de mogelijkheid zal zijn om een alternatieve maatregel te nemen die de nationale veiligheid in dezelfde mate als de voorgestelde maatregel beschermt.[11] Strafrechtelijke vervolging zal, wanneer betrokkene in het buitenland is, niet kunnen plaatsvinden met inzet van dwangmiddelen. Daarbij wordt in de toelichting opgemerkt dat de bescherming van de nationale veiligheid in dit geval prevaleert boven strafrechtelijke vervolging en berechting van personen die in het buitenland terroristische misdrijven hebben gepleegd, te meer daar vervolging en berechting bij afwezigheid van betrokkene zelf weinig tot geen resultaat oplevert.[12]

Het voorstel gaat er daarbij van uit dat de enkele aansluiting bij een terroristische organisatie betekent dat betrokkene bij terugkeer naar Nederland of andere landen van het Koninkrijk een bedreiging van de veiligheid vormt.[13] Betrokkene heeft door aansluiting immers getoond geweld niet te schuwen. Omdat volgens de toelichting de inzet van het strafrecht geen of weinig resultaat oplevert zolang betrokkene in het buitenland verkeert, wordt met het voorstel beoogd – in plaats van bescherming van de veiligheid bij terugkeer via het strafrecht – de terugkeer van betrokkene naar het Koninkrijk en daarmee aanslagen in het Koninkrijk te voorkomen. Aldus zou de preventieve maatregel van intrekking van nationaliteit gepaard met ongewenstverklaring een aanvulling betekenen ten opzichte van het strafrecht.

De Afdeling merkt op dat, mede ter bescherming van de nationale veiligheid, in het strafrecht diverse strafbaarstellingen van terroristische misdrijven zijn opgenomen. Bij deze misdrijven kan ook voorlopige hechtenis worden toegepast.[14] In geval van aansluiting bij een terroristische organisatie kan met name gedacht worden aan artikel 140a Sr dat deelneming aan een terroristische organisatie strafbaar stelt. Tevens kan Nederland een verdachte vervolgen wanneer deze zich buiten Nederland schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf.[15] Aldus kan reeds op grond van huidige strafrechtelijke

---

7 Voorgesteld artikel 14, derde lid.
8 Aldus ook de regering, memorie van toelichting, paragraaf 3.
9 Memorie van toelichting, paragraaf 9.1, onder 4.
10 Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 5.
11 Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.
12 Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.
13 Memorie van toelichting, paragraaf 3 en 5.
14 Artikel 67 Sr. Op grond van artikel 67, vierde lid, Sr, zijn in afwijking van het derde lid ernstige bezwaren niet vereist voor een bevel tot bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf.
15 Onder meer artikel 83 Sr, waarin diverse delicten worden genoemd, waaronder artikel 140a, dat deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven strafbaar stelt. Op grond van artikel 4, tweede lid, van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht, is de Nederlandse strafwet toepasselijk op de Nederlander of de vreemdeling die een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf.

mogelijkheden worden opgetreden, ook voordat betrokkene is teruggekeerd. Vervolgens kan de minister op grond van de huidige bepalingen van de RwN het Nederlanderschap intrekken van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf.[16]

Bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid is van belang dat, zoals de toelichting stelt, de feitelijke gronden voor een intrekking met voldoende zekerheid moeten kunnen worden aanvaard.[17] Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt of in concrete gevallen waarin aan deze hoge bewijslast kan worden voldaan, geen mogelijkheden op grond van het strafrecht (inclusief voorlopige hechtenis) voorhanden zouden zijn, voorafgaand aan of bij terugkeer. De toelichting beperkt zich – ook in reactie op de opmerkingen in de consultatiefase – tot de algemene stelling dat voorafgaand aan terugkeer de inzet van het strafrecht weinig tot geen resultaat geeft.

De toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van het strafrecht is daarmee onvoldoende gemotiveerd. De Afdeling wijst er in dat kader op dat ook in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme het eerste actiepunt de inzet van strafrechtelijke maatregelen is, zowel bij onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering (dus voorafgaand aan terugkeer) als bij het aanhouden en vervolgen van uitreizigers bij terugkeer.[18] Ook stelde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in een brief aan de Tweede Kamer dat het strafrechtelijk onderzoek ten aanzien van uitreizigers bijzonder complex is vanwege de uitdagingen in de bewijsvergaring, maar dat het OM de aanpak ten aanzien van de vervolging van deze misdrijven heeft verscherpt.[19]

Zoals mede uit deze stukken kan worden afgeleid, is weliswaar de toepassing van het strafrecht complex, maar kan kennelijk wel toegevoegde waarde worden verwacht van een intensiever gebruik van deze maatregelen. In dat licht is niet duidelijk waarom thans reeds een nieuwe, verdergaande, maatregel wordt getroffen, terwijl nog niet duidelijk is of de bestaande middelen, ook na uitvoering van de voornemens uit het Actieplan, ontoereikend moeten worden geacht.

Dit klemt temeer nu, zoals de regering ook erkent, de voorgestelde maatregel de terugkeer van een uitreiziger (feitelijk) niet geheel kan voorkomen.[20] Illegale terugkeer wordt bemoeilijkt, maar kan niet altijd worden verhinderd. De mogelijkheid van intrekking van nationaliteit is voorts vanwege het verbod op staatloosheid beperkt tot personen met een dubbele nationaliteit.[21]
De toelichting maakt echter niet duidelijk hoe het, nu sinds 2014 de tweede nationaliteit niet meer geregistreerd wordt,[22] voor de minister mogelijk is om te weten of het gaat om iemand die naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit heeft. Tot slot merkt de Afdeling op dat wanneer betrokkene tevens de nationaliteit van een andere EU-lidstaat bezit, deze na de intrekking van de Nederlandse nationaliteit en de ongewenstverklaring feitelijk vanuit een andere EU-lidstaat zonder veel belemmeringen Nederland kan inreizen.[23]

b. Gevolgen voor strafrechtelijke bevoegdheden en neveneffecten

Het voorgaande is des te meer van belang nu het intrekken van de nationaliteit van betrokkene een verlies aan strafrechtelijke bevoegdheden voor Nederland impliceert. De Afdeling gaat ervan uit dat eventuele opsporing en berechting van de betrokkene na intrekking van de nationaliteit op grond van dit voorstel in beginsel niet meer door Nederland zal kunnen worden gedaan.[24] Dat betekent dat Nederland de mogelijkheid uit handen geeft om binnen de eigen rechtsorde maatregelen te treffen,

---

16 Artikel 14, tweede lid, onder b, van de RwN, waarin wordt verwezen naar artikel 83 (terroristische misdrijven) en artikel 205 (werving voor vreemde krijgsdienst of gewapende strijd) van het Wetboek van Strafrecht.

17 Memorie van toelichting, paragraaf 5. Zie voorts het eerdere standpunt van de regering waarnaar in de toelichting (paragraaf 4) wordt verwezen: ‘Met name zullen aan het bewijs hoge eisen gesteld moeten worden gelet op de vergaande gevolgen van ontneming van de nationaliteit; slechts indien onomstotelijk vaststaat dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van het land heeft geschaad, zal tot intrekking van de nationaliteit mogen worden overgegaan.’.

18 Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, ibid.

19 Brief van 30 juni 2014, kenmerk 434821.

20 Memorie van toelichting, paragraaf 3 vermeldt dat de intrekking van het Nederlanderschap in combinatie met de ongewenstverklaring de legale terugkeer naar het Koninkrijk verhindert en de feitelijke terugkeer bemoeilijkt.

21 Volgens het CBS waren er in 2014 ruim 1,2 miljoen Nederlanders in het bezit van nog een andere nationaliteit. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat een groot deel (ongeveer de helft) van de Nederlanders met een of meerdere andere nationaliteiten tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU heeft; www.cbs.nl (Bevolking > Herkomst/nationaliteit > Nederlanders met dubbele nationaliteit), ten tijde van de laatst bekende registratie.

22 Door de inwerkingtreding van de wet Basisregistratie Personen.

23 De ongewenstverklaring ziet op het Nederlandse grondgebied, maar op basis van de registratie daarvan in het Schengen Informatiesysteem (SIS) kunnen andere Schengenlanden de betrokkene eveneens weigeren. Op grond van de artikelen 5 en 15 van de Schengen uitvoeringsovereenkomst kan aan een ter fine van weigering van toegang gesignaleerde vreemdeling in beginsel geen toegang tot de Schengenruimte worden verleend of een visum daartoe worden uitgereikt.

24 Memorie van toelichting, paragraaf 5: ‘Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft.’

gericht op de bescherming van de nationale veiligheid. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de strafrechtelijke bevoegdheden maar ook om het verzamelen van inlichtingen.[25] Daarnaast kunnen ook maatregelen gericht op deradicalisering niet langer worden toegepast.[26] Voor zover in de toelichting in algemene zin is vermeld dat de veiligheid prevaleert boven de vervolging, is relevant dat volgens rapportage van de AIVD niet iedere terugkeerder een risico vormt.[27] De intrekking van de nationaliteit kan derhalve ook de terugkeer belemmeren van een uitreiziger die zich juist wil terugtrekken uit de terroristische organisatie en zelf geen bedreiging (meer) vormt. Het is niet ondenkbaar dat de onmogelijkheid van terugkeer een averechts effect heeft op het voornemen zich uit de organisatie terug te trekken. Niet geheel valt uit te sluiten dat dit onbedoeld verdere radicalisering in de hand kan werken – ook ten aanzien van de omgeving van de betrokkene in Nederland – met mogelijke nadelige effecten voor de veiligheid in het Koninkrijk.

Zoals al in het voorgaande is gememoreerd kan intrekking alleen geschieden bij Nederlanders met naast de Nederlandse een andere nationaliteit. In geval van intrekking komt de verantwoordelijkheid voor deze personen bij het land van de andere nationaliteit te liggen.[28] In de diverse internationale gremia (VN, Europese Raad)[29] wordt de samenwerking tussen de diverse landen op het gebied van antiterrorisme benadrukt. In de toelichting wordt niet vermeld of in internationaal of Europees kader overleg heeft plaatsgevonden over deze wijze van aanpak van jihadstrijders. Evenmin wordt aandacht besteed aan de gevolgen voor andere landen, terwijl de betrokkene ook daar een gevaar voor de veiligheid zou kunnen vormen. Daarnaast zou er een probleem kunnen ontstaan wanneer allebei de landen van wie iemand de nationaliteit bezit, deze willen intrekken. In de toelichting wordt tot slot niet ingegaan op de ervaringen die andere landen hiermee mogelijk reeds hebben.

c. Proportionaliteit

De intrekking van de nationaliteit is zoals vermeld een zeer ingrijpende maatregel voor betrokkene. Dit stelt hoge eisen aan de proportionaliteit van de maatregel. In dit licht is adequate rechtsbescherming van groot belang.
Het voorstel voorziet in een specifieke procedure voor de rechtsbescherming bij intrekking van de nationaliteit vanwege het aansluiten bij een terroristische organisatie. Het voorstel geldt alleen voor personen die zich in het buitenland bevinden. Om rechtsbescherming tegen het besluit te garanderen, is in het voorstel voorzien in het ambtshalve instellen van beroep door de minister, indien de betrokkene zelf geen beroep heeft ingesteld binnen vier weken na het nemen van het besluit tot intrekking. Het uitgangspunt is dat de intrekking van het Nederlanderschap gepaard gaat met ongewenstverklaring. Gelet hierop kan de betrokkene in beginsel de procedure in Nederland niet bijwonen.[30]

De Afdeling merkt op dat het niet in Nederland aanwezig kunnen zijn voor de procedure, de betrokkene kan belemmeren in zijn procesmogelijkheden. Naast het feit dat het voor de betrokkene in het buitenland lastig kan zijn om op de hoogte te komen van de procedure,[31] zal ook de informatie die aan het besluit ten grondslag ligt, vaak niet openbaar zijn.
Zoals de Raad voor de Rechtspraak naar voren brengt,[32] is het verder de vraag op welke wijze de bestuursrechter de beschikking krijgt over de voor de betrokkene ontlastende informatie, nu deze niet aanwezig en mogelijk niet bereikbaar zal zijn. Dit geldt ook voor de belangen die in het kader van de proportionaliteit kunnen spelen, zoals redenen voor de betrokkene om te willen terugkeren naar Nederland. Er zal weliswaar een raadsman beschikbaar zijn, maar contact met de betrokkene zal in deze omstandigheden vaak lastig zijn. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van hoor- en wederhoor. Dat op grond van het voorstel de bestuursrechter integraal het besluit kan beoordelen en daarbij vrij is om gronden te betrekken die niet zijn aangevoerd, komt daaraan onvoldoende tegemoet,

[25] Blijkens de toelichting zouden deze elementen een rol kunnen spelen bij de vraag of in een concreet geval van intrekking van nationaliteit moet worden afgezien (paragraaf 5). Niet wordt toegelicht echter hoe deze afweging precies zal plaats vinden en onder welke omstandigheden van intrekking wordt afgezien.
[26] Ook in het Actieplan en de toelichting (paragraaf 1) worden diverse andere typen maatregelen genoemd, waarbij ook begeleiding en resocialisatie van belang zijn.
[27] Jaarverslag AIVD 2014, blz. 16. In het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39 (NCTV, augustus 2015) alsmede het Dreigingsbeeld 40 (november 2015) staat dat hoewel van terugkeerders in beginsel een dreiging uitgaat, er bij de meeste Nederlandse terugkeerders geen sprake lijkt te zijn van een geweldsdreiging.
[28] Dit kunnen ook andere Europese landen zijn (begin 2014 had ongeveer de helft van alle Nederlanders met een andere nationaliteit tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU); CBS, ibid.
[29] Bijvoorbeeld VN Veiligheidsraad Resolutie 2178 (2014) en de nota van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding aan de Raad, nr. 9280/14.
[30] Behoudens de mogelijkheid om bij voorlopige voorziening om opschorting van de ongewenstverklaring te verzoeken.
[31] Via de (online) Staatscourant.
[32] Consultatiereactie, blz. 4.

nu de rechter niet in zijn beoordeling kan betrekken wat hem niet bekend is.[33] De Afdeling concludeert gelet op het vorenstaande dat de betrokkenheid van degene wiens nationaliteit wordt ingetrokken en de mogelijkheden om inhoudelijk tegen het besluit op te komen, beperkt zijn.

d. Conclusie

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling niet overtuigd van de toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van de huidige strafrechtelijke mogelijkheden. Het is voorts niet duidelijk of een mogelijke bijdrage van de voorgestelde maatregel aan de bescherming van de veiligheid in het Koninkrijk opweegt tegen het prijsgeven van strafrechtelijke bevoegdheden.
Evenmin is de Afdeling overtuigd van de proportionaliteit van de voorgestelde ingrijpende maatregel in het licht van de beperkte mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de betrokkene. Dat, zoals hierna onder punt 3 aan de orde komt, in individuele gevallen een belangenafweging zal plaatsvinden, doet niet af aan het feit dat de maatregel als zodanig een proportioneel instrument moet vormen.

De Afdeling adviseert gelet op het vorenstaande de toegevoegde waarde en de proportionaliteit van de maatregel in het licht van de beperkte rechtsbescherming alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van het voorstel af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts het volgende op.

3. Individuele belangenafweging

a. Nationaalrechtelijke afweging

Zoals hiervoor is vermeld, betreft de voorgestelde intrekking van nationaliteit een maatregel met grote gevolgen voor de betrokkene. Dit geldt eveneens voor de daarmee gepaard gaande ongewenstverklaring. Daarom is de proportionaliteitsweging in een individueel geval van groot belang. Gelet hierop dient in de toelichting en zo mogelijk het voorstel nauwkeurig te worden aangegeven welke factoren bij deze afweging een rol spelen. De Afdeling mist een dergelijke nauwkeurige uiteenzetting.

In de toelichting worden wel enkele elementen genoemd die van belang worden geacht bij de ‘belangenafweging’ of ‘proportionaliteitsafweging’.[34] Zo wordt vermeld dat de positie van betrokkene binnen de organisatie waarbij hij zich heeft aangesloten bij de proportionaliteitsafweging van belang kan zijn. Ook worden elementen genoemd die bij de afweging een rol zouden kunnen spelen, welke belangen van de staat betreffen (belang van opsporing, inlichtingendiensten). Deze elementen kunnen de minister ertoe brengen in een bepaald geval van de inzet van het voorgestelde instrument af te zien.
Naar het oordeel van de Afdeling dient de proportionaliteitsafweging in een concreet geval, als eenmaal de keuze is gemaakt voor inzet van het instrument, primair de omstandigheden van de betrokkene te betreffen. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij een type belangenafweging als die artikel 68 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap thans kent voor intrekking van nationaliteit in geval van bedrog.[35] Dergelijke omstandigheden worden niet genoemd, afgezien van de rol in de organisatie.[36]

Daarnaast maakt het voorstel op dit punt geen onderscheid tussen meerder- en minderjarigen. In de toelichting wordt enkel vermeld dat een gevoeligheid voor beïnvloeding bij minderjarigen moet worden meegewogen in de proportionaliteitstoets.[37] De Afdeling wijst er echter op dat de proportionaliteitstoets ten aanzien van minderjarigen meer in het algemeen strengere eisen stelt dan bij meerder-

[33] Op grond van het voorgestelde artikel 22A, vijfde lid, verklaart de rechtbank het beroep gegrond als zij van oordeel is dat het besluit in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is. Volgens de toelichting (paragraaf 6) is hiermee sprake van een integrale toets, waarbij ook gronden die niet zijn aangevoerd kunnen worden betrokken. De reden hiervoor dat het voor de raadsman niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om in overleg met zijn cliënt de gronden voor beroep in te dienen of aan te vullen. Ook wanneer ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister, dient voor de rechter helder te zijn op welke wijze hij het besluit dient te beoordelen. Beperking tot de beroepsgronden zou in dat geval geen reële toetsing van het besluit inhouden, omdat er geen gronden zijn ingediend.

[34] Memorie van toelichting, paragraaf 5.

[35] Artikel 68, eerste lid, van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap luidt: ‘Bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, eerste lid, van de Rijkswet houdt Onze Minister onder meer rekening met de aard en ernst van de valse verklaring, het bedrog of de verzwijging, de mogelijke staatloosheid van betrokkene na de intrekking, alsook met de tijdsduur die sinds de verkrijging of verlening verlopen is en de overige relevante factoren.’.

[36] Daarnaast wordt met betrekking tot de ongewenstverklaring de toets aan artikel 8 van het EVRM genoemd (memorie van toelichting, paragraaf 5).

[37] Memorie van toelichting, paragraaf 5.

jarigen, mede gelet op de in artikel 8 van het EVRM opgenomen rechten.[38]
Verder merkt de Afdeling op dat niet duidelijk is in hoeverre steeds wordt bezien of iemand daadwerkelijk een veiligheidsprobleem zal opleveren. Blijkens de toelichting is het uitgangspunt dat de aansluiting bij een organisatie die op de lijst staat reeds de bedreiging impliceert en daarmee de bevoegdheid tot intrekking geeft. In het jaarverslag van de AIVD staat echter vermeld dat het noodzakelijk is om per geval een beoordeling te maken van de dreiging die van een terugkeerder uitgaat.[39] Deze beoordeling zou in het licht van het doel van het voorstel – preventie van aanslagen – onderdeel moeten vormen van de belangenafweging in individuele gevallen.

De Afdeling adviseert de elementen van de belangenafweging nader toe te lichten en de belangrijkste elementen daarvan bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

b. Unierechtelijke afweging

De Afdeling merkt op dat in de toelichting slechts summier wordt verwezen naar het Unierechtelijke kader en volstaan met een korte verwijzing naar het leidende arrest op het gebied van intrekking van nationaliteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het arrest Rottmann.[40] Het Unierecht is op grond van dat arrest van toepassing bij het intrekken van de nationaliteit als iemand daarmee zijn Unieburgerschap verliest.[41] Dat geldt dus in alle gevallen die onder het voorstel vallen, tenzij iemand nog de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU bezit.[42] Op grond van het arrest Rottmann moet een Europeesrechtelijke proportionaliteitstoets plaatsvinden. Dit betreft een andere toets dan de nationale toets: ‘In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter om na te gaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde intrekkingsbesluit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betreft, in voorkomend geval naast de toetsing van de evenredigheid van dit besluit aan het nationale recht.’.[43] Deze toets betreft derhalve de evenredigheid van het verlies van de rechten die een Unieburger op grond van het Unierecht (met name vrij reizen en verblijven, en actief en passief kiesrecht voor het Europarlement)[44] en niet van de Nederlandse nationaliteit. Anders dan de toelichting stelt,[45] kan hiervoor derhalve niet worden volstaan met de nationaalrechtelijke belangenafweging.

Ook in het geval van het intrekken van de nationaliteit van een Nederlander die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, is het Unierecht van toepassing, omdat, zoals uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt, intrekking van de nationaliteit steeds samen zal lopen met ongewenstverklaring. Daarmee wordt de vrijheid van inreis en verblijf van een Unieburger als bedoeld in richtlijn 2004/38 ingeperkt, waarmee het voorstel binnen het toetsingskader van de richtlijn valt.[46] De ongewenstverkla-

---

[38] In de toelichting wordt opgemerkt dat artikel 8 van het EVRM aan de orde komt bij de ongewenstverklaring, en dat als de ongewenstverklaring niet zal kunnen vanwege artikel 8 van het EVRM, dan ook de intrekking van de nationaliteit niet kan (paragraaf 5). De Afdeling gaat er vanuit dat artikel 8 EVRM daarmee ook een te toetsen element in de RwN-procedure zal zijn.

[39] Jaarverslag AIVD 2014, blz. 16.

[40] Memorie van toelichting, paragraaf 8.
HvJEU 2 maart 2010, *Janko Rottmann*, C-135/08 (ECLI:EU:C:2010:104). In deze casus ging het om een Oostenrijker, die door verkrijging van de Duitse nationaliteit de Oostenrijkse verloren was. Nu was gebleken dat hij gefraudeerd had bij het verkrijgen van de Duitse nationaliteit werd deze nationaliteit ingetrokken, met staatloosheid als gevolg.

[41] In het arrest overweegt het Hof: ‘Het is duidelijk dat de situatie van een burger van de Unie die, zoals verzoeker in het hoofdgeding, wordt geconfronteerd met een door de autoriteiten van een lidstaat genomen besluit tot intrekking van de naturalisatie dat hem, na het verlies van de nationaliteit van een andere lidstaat die hij vroeger had, in een situatie brengt die kan leiden tot het verlies van de bij artikel 17 EG verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt.(..)’; ibid., punt 42.

[42] Hoewel in de zaak Rottmann sprake was van intrekking van de nationaliteit van een EU-burger die eerder de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU had gehad, moet ervan uit worden gegaan dat het arrest geldt bij elk verlies van EU-burgerschap ongeacht een eventuele voorgaande nationaliteit.

[43] Arrest *Rottmann*, ibid., punt 55.
‘Bijgevolg moet, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturalisatie rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene, en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In dit verband dient met name te worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door hem gepleegde inbreuk, van het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingsbesluit, en van de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.’ Arrest *Rottmann*, ibid., punt 56.

[44] Tweede Deel van het VWEU (artikelen 18–23), alsmede artikel 14, derde lid, van het VEU (zie ook HvJEU 5 oktober 2015, *Delvigne*, C-650/13, punt 40 e.v.).

[45] Memorie van toelichting, paragraaf 8.

[46] Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158).

ring in een concreet geval zal moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 27 van de richtlijn.[47]

Zowel bij de toepassing van de evenredigheidstoets van het Rottmann-arrest als bij toepassing van richtlijn 2004/38 is sprake van het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie in de zin van artikel 51, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de EU, zodat het wetsvoorstel binnen het toepassingsbereik van het Handvest komt. De toelichting bespreekt wel artikel 47 van het Handvest (effectieve rechtsbescherming)[48] maar niet andere bepalingen die mogelijk van belang zijn zoals artikel 7 en bepalingen uit Titel V (Burgerschap).

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van het voorstel tot het bovengeschetste Unierechtelijke toetsingskader.

4. Aansluiten bij een terroristische organisatie

a. Definitie in de wet

In de consultatiereacties is opgemerkt dat onduidelijk is wat moet worden verstaan onder het aansluiten bij een terroristische organisatie. Naar aanleiding daarvan is de toelichting aanpast. Daarin wordt uiteen gezet dat het moet gaan om de intentie van de betrokkene om zich aan te sluiten bij de organisatie en om het verrichten van handelingen voor de organisatie.[49]
De Afdeling adviseert vanwege de voorzienbaarheid van de maatregel in de wet zelf te verduidelijken dat het moet gaan om de combinatie van deze elementen.

b. Element van vrijwilligheid

Verder merkt de Afdeling op dat artikel 15, eerste lid, onder e, van de RwN (in dienst treden bij de krijgsmacht van een vreemde staat) thans vereist dat er sprake is van vrijwillige toetreding. Aan het element van vrijwilligheid wordt ten aanzien van het aansluiten bij een terroristische organisatie in de tekst van het voorstel noch in de toelichting aandacht besteed.
De Afdeling adviseert op dit aspect in de toelichting in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Grondslag voor ongewenstverklaring

Het voorstel voorziet erin dat de rechtsbescherming tegen een besluit tot intrekking van de nationaliteit gelijk zal lopen met de rechtsbescherming tegen een besluit tot ongewenstverklaring op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).[50] Uit de toelichting blijkt dat beoogd is om tegelijk met het besluit tot intrekking van de nationaliteit een besluit tot ongewenstverklaring te nemen.[51]

Op grond van de Vw 2000 kan de minister een vreemdeling ongewenst verklaren indien hij geen rechtmatig verblijf heeft en hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid (artikel 67, aanhef en onder c, van de Vw 2000).[52] Het voorstel gaat (kennelijk) uit van deze mogelijkheid voor ongewenstverklaring. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is geoordeeld dat ongewenstverklaring op grond van artikel 67, aanhef en onder a, van de Vw 2000

---

[47] Artikel 27, eerste en tweede lid, luidt:
1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.
2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen. Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd. Artikel 27 van de richtlijn is omgezet in de artikelen 8.8, 8.10, 8.20, 8.22 en 8.23 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

[48] Memorie van toelichting, paragraaf 6.

[49] Memorie van toelichting, paragraaf 5. De toelichting noemt als voorbeeld waarin de intentie ontbreekt de situatie dat iemand humanitaire hulp verleent in een gebied waar een terroristische organisatie actief is.

[50] Voorgesteld artikel 22A, zevende lid.

[51] Memorie van toelichting, paragraaf 3.

[52] Artikel 67 van de Vw 2000 luidt:
'1. Tenzij afdeling 3 van toepassing is, kan Onze Minister de vreemdeling ongewenst verklaren:
a. indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;
(..)
c. indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l;
(..).

slechts kan plaatsvinden indien de vreemdeling zich op het tijdstip van de ongewenstverklaring daadwerkelijk in Nederland bevindt.[53]
Uit deze uitspraak zou kunnen worden afgeleid dat ook de ongewenstverklaring op grond van artikel 67, aanhef en onder c, van de Vw 2000 alleen kan worden toegepast als de betrokkene zich in Nederland bevindt.[54] Nu het bij onderhavig voorstel juist gaat om personen die zich niet in Nederland bevinden, is de vraag of de voorgestelde ongewenstverklaring wel op artikel 67, aanhef en onder c, van de Vw 2000 kan worden gebaseerd. De toelichting besteedt hier geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert vorenstaande nader toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Uitzondering griffierecht en toetsingskader

In het voorgestelde artikel 22A, vijfde en zesde lid, wordt voor wat betreft het specifieke toetsingskader en de uitzondering tot het betalen van griffierecht alleen genoemd de rechtbank als bedoeld in het eerste lid van die bepaling.
De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is of daarmee ook bedoeld wordt het Gerecht van eerste aanleg dat eveneens in het eerste lid wordt genoemd.
Voorts merkt de Afdeling op dat voor het hoger beroep niet is geregeld dat geen griffierecht hoeft te worden betaald. Niet wordt toegelicht waarom hiervoor gekozen is. Gelet op de redenen voor uitzondering van griffierechtbetaling in eerste aanleg bij de rechtbank, ligt het niet voor de hand om dit anders te regelen voor de procedure bij het Gerecht dan wel in hoger beroep.

De Afdeling adviseert deze punten nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Intrekking nationaliteit bij vreemde krijgsdienst

a. Belangenafweging

In het voorstel wordt de bepaling omtrent het verlies van nationaliteit vanwege het in dienst treden bij een vreemde krijgsmacht[55] gewijzigd in die zin dat het niet langer een intrekking van rechtswege betreft, maar een discretionaire bevoegdheid van de minister. In het voorstel wordt deze grond ook van toepassing op minderjarigen.[56] Volgens de toelichting wordt voor dit laatste gekozen omdat voor wat betreft de personen die nog net niet volwassen zijn, het goed verdedigbaar is dat het in dienst treden van een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, op dezelfde wijze worden behandeld als volwassenen. De ernst van de schending van de Nederlandse belangen is immers niet minder dan wanneer een meerderjarige deze handelingen verricht, aldus de regering.[57]

De Afdeling merkt op dat de bepaling in de RwN die voorziet in het intrekken van de nationaliteit van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf ook op minderjarigen wordt toegepast. Bij die bepaling gaat het echter wel om een intrekking waaraan reeds een uitgebreide strafrechtelijke procedure is voorafgegaan. Aangezien het hier gaat om een intrekking waaraan nog geen strafrechtelijke procedure is voorafgegaan, is van belang dat dat zorgvuldig gebeurt. In het voorstel noch in de toelichting wordt ingegaan op de afwegingen die bij de toepassing van de nieuwe bevoegdheid van belang zijn, zoals de toepasselijkheid van artikel 8 van het EVRM. Dit klemt temeer nu het voorstel ook van toepassing is op minderjarigen.[58]

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van de belangenafweging aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Rechtsbescherming

De Afdeling merkt op dat de in het voorstel opgenomen specifieke regeling voor de rechtsbescher-

[53] Uitspraak van 3 juli 2003 in zaak no. 200302299/1 (JV 2003/365): 'Waar in de Vw 2000 de termen 'verblijf' of 'verblijven' worden gebezigd, heeft de wetgever feitelijk verblijf op het oog gehad. De tekst van artikel 67, aanhef en onder a, noch de wetsgeschiedenis biedt enig aanknopingspunt voor het oordeel dat de term 'verblijf' in deze bepaling anders moet worden uitgelegd. Veeleer bevestigt de wetsgeschiedenis dat de wetgever bij het formuleren van de bepaling het oog had op hier te lande verblijvende vreemdelingen, nu zij, zoals de gemachtigde van de minister ter zitting van de Afdeling ook heeft geconstateerd, besproken is in het kader van de beoogde intensivering van het terugkeerbeleid (TK 1999–2000, 26 732 en 19 637 nr. 13). Derhalve kan ongewenstverklaring op grond van artikel 67, aanhef en onder a, van de Vw 2000 slechts plaatsvinden indien de vreemdeling zich op het tijdstip van de ongewenstverklaring daadwerkelijk in Nederland bevond.'.
[54] Ook de bepalingen over het inreisverbod (artikel 66a van de Vw 2000) gaan uit van verblijf in Nederland.
[55] Artikel 15, eerste lid, onder e, van de RwN.
[56] Voorgesteld artikel 14, derde lid.
[57] Memorie van toelichting, paragraaf 8.
[58] Zie ook m.m. hetgeen in punt 3a is opgemerkt.

ming[59] niet voor deze intrekkingsgrond geldt. Ook bij deze intrekkingsgrond gaat het doorgaans om personen die zich in het buitenland bevinden. Gelet hierop kunnen zich bij deze procedure voor de betrokkenen dezelfde complicaties voordoen als bij de voorgestelde intrekkingsgrond wegens het aansluiten bij een terroristische organisatie. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner.

[59] Voorgestelde artikelen 22A en 22B.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W03.15.0191/II

– In artikel 22A, zevende lid, na ‘tevens’ invoegen: rechtstreeks.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Rijkswet op het Nederlanderschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, eerste lid, onderdeel f, wordt 'artikel 15, eerste lid, onder d of f' vervangen door: artikel 15, eerste lid, onder d of e.

B

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot het vijfde tot en met achtste lid worden na het tweede lid twee leden ingevoegd, luidende:

   3. Onze Minister kan het Nederlanderschap intrekken van de persoon die zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.

   4. Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt indien deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'tweede lid' vervangen door: tweede, derde of vierde lid.

3. Na het achtste lid (nieuw) worden een lid toegevoegd, luidende:

   9. De in het vierde lid bedoelde lijst wordt na vaststelling of wijziging toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

C

In artikel 15, eerste lid, vervalt onderdeel e, onder vernummering van onderdeel f tot onderdeel e.

D

Na hoofdstuk 7 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 7A. Rechtsbescherming

Artikel 22A

1. Tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank te 's-Gravenhage of, indien degene die het betreft in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of

Saba woonachtig was, bij het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. De termijn voor het indienen van een beroepsschrift bedraagt vier weken.

3. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, stelt Onze Minister de rechtbank of het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hiervan in kennis, tenzij degene die het betreft voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank onderscheidenlijk het Gerecht van eerste aanleg de kennisgeving heeft ontvangen, wordt degene die het betreft geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

4. Tegen de uitspraak van de rechtbank, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5. Indien de ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank bij het beroep van oordeel is dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond.

6. Er wordt door de griffier van de ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank geen griffierecht geheven.

7. Beroep tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, wordt geacht tevens beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring, bedoeld in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 16d van de Wet toelating en uitzetting BES, dan wel overeenkomstige artikelen uit de wetgeving van de andere landen, te omvatten.

Artikel 22B

1. De belanghebbende is steeds bevoegd een of meer raadslieden te kiezen.

2. Daartoe is ook zijn wettige vertegenwoordiger of zijn bijzondere gemachtigde bevoegd.

3. Kan de belanghebbende zijn wil te dien aanzien niet doen blijken en heeft hij geen wettelijke vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde, dan is zijn echtgenoot of de meest gerede van zijn in het Koninkrijk verblijvende bloed- of aanverwanten, tot de vierde graad ingesloten, tot die keuze bevoegd.

4. De ingevolge het tweede of derde lid gekozen raadsman treedt af zodra de belanghebbende zelf een raadsman heeft gekozen.

5. Voorzover deze Rijkswet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet, voegt een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bevoegd orgaan aan de vreemdeling een raadsman toe.

Artikel 22C

1. Bevoegd tot het geven van een last tot toevoeging aan het bevoegde orgaan, bedoeld in artikel 22B, vijfde lid, is de rechtbank respectievelijk het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in artikel 22A, eerste lid. Ingeval hoger beroep is ingesteld op grond van artikel 22A, vierde lid, is de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, danwel de voorzitter van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd tot het geven van de last tot toevoeging.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent uitvoering van de artikelen 22A, 22B en 22C en de beloning van toegevoegde raadslieden en de vergoeding van hun onkosten.

ARTIKEL II

Deze Rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:
1. Inleiding
2. Het dreigingsbeeld van gewelddadig jihadisme
3. Noodzaak tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid
4. Vaststelling van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid
5. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap
6. Recht op een eerlijk proces en bijzondere rechtsbescherming
7. Toegang tot geheime stukken
8. Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap
9. Inbreng in consultatie

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) is het voornemen aangekondigd om de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen, teneinde mogelijk te maken dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken bij uitreizigers die zich vrijwillig in krijgsdienst begeven van een terroristische strijdgroep. Met dit voorstel van Rijkswet wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen. Daarnaast wordt voorgesteld om het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst te wijzigen in een verliesgrond na een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Het wetsvoorstel staat los van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven (Kamerstukken 34 016- (R2036)). Wetsvoorstel 34 016 maakt intrekking van het Nederlanderschap mogelijk na een onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht (hulp bij het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf). De grond voor de intrekking is dat desbetreffende persoon handelingen heeft verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in Nederland of een van de andere landen van het Koninkrijk, die uitgaat van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel is een preventieve maatregel en heeft daarmee een andere doelstelling dan intrekking van het Nederlanderschap op grond van wetsvoorstel 34 016.

2. Dreigingsbeeld mondiaal jihadisme

Het mondiale jihadisme vormt een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. De opmars van ISIS in Irak en Syrië, en inmiddels in meerdere andere landen, vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties zoals ISIS, anderzijds doordat aanhangers van het mondiale jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als een legitiem middel om haar doelen te realiseren. De dreiging die van deze groep uitgaat is substantieel. De toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme vergt handelen van de Nederlandse overheid.[1]

Analyse van het mondiaal jihadisme laat zien dat er verschillende groepen zijn te onderscheiden. Voor deze verschillende groepen is een verschillende aanpak wenselijk. Allereerst zijn er sympathisanten en extremisten, die behoudens uitingen van hun sympathie nog geen andere handelingen hebben ondernomen om gevolg te geven aan hun overtuiging. De aanpak van sympathisanten van het gewelddadig jihadisme en extremisten ligt in het lokale domein. Hier wordt samengewerkt tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties om radicalisering tegen te gaan, nieuwe aanhang van de

---

[1] Zie voor een achtergrond van deze dreiging: Transformatie van het jihadisme in Nederland, Zwermdynamiek en nieuwe slagkracht, AIVD, juni 2014.

jihadistische beweging te voorkomen en tegengeluid te stimuleren.

Wanneer personen in het Koninkrijk een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, kan dit, wanneer er sprake is van strafbare feiten, leiden tot vervolging door het openbaar ministerie. Ook kan dit, onder de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, aanleiding zijn om een bestuurlijke maatregel op te leggen, bijvoorbeeld een gebiedsverbod of een meldplicht. Daarnaast zijn er personen die voornemens zijn om uit te reizen om deel te nemen aan de jihadistische strijd bij internationale terroristische organisaties. Bij deze personen zijn de maatregelen gericht op het voorkomen van de uitreis naar het door terroristen beheerd gebied, waaronder de zogenaamde paspoortmaatregel. Tot slot zijn er personen die ook daadwerkelijk deelnemen aan de gewapende strijd in Syrië en Irak aan de zijde van terroristische organisaties zoals ISIS.

Deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap levert een bescheiden, maar desalniettemin belangrijke bijdrage aan de vermindering van de dreiging die uitgaat van het mondiaal jihadisme. Het wetsvoorstel richt zich hierbij uitsluitend op diegenen die zich in het buitenland bevinden en die zich blijkens informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is of wordt geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

3. Noodzaak tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van nationale veiligheid

Kenmerkend voor jihadistische organisaties is dat zij zich met geweld keren tegen westerse landen, waaronder Nederland. Personen die zich bij deze organisaties hebben aangesloten, hebben hiermee laten blijken dat zij geweld niet schuwen bij de verwezenlijking van hun idealen. Dat zij gebruik van geweld legitiem achten bij het realiseren van hun idealen blijkt reeds uit hun aansluiting bij een dergelijke organisatie. Bij terugkeer vormen deze personen hierom een bedreiging voor de nationale veiligheid. Daarom moet hun terugkeer worden voorkomen. Dat kan worden bereikt door hun Nederlanderschap in te trekken en hen tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling te verklaren op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000.

Niet alle terroristische organisaties vormen direct een bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. Sommige organisaties zijn wel gesignaleerd als terroristische organisatie op de Europese- of VN-sanctielijst, maar beschouwen Nederland niet als legitiem doelwit van geweldsdaden.. Een voorbeeld hiervan is de FARC. Zoals hierboven beschreven, ligt dat in het geval van jihadistische terroristische organisaties evenwel anders.

De inzet van het strafrecht blijft een zeer belangrijk instrument ter bestrijding van terrorisme. De inzet van strafrecht kan echter niet voorkomen dat een uitgereisde jihadist die geoefend is in het gebruik van geweld of het gebruik van geweld heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland. Veroordeling bij verstek is bovendien weinig zinvol zolang betrokkene in het buitenland is, omdat de eventuele straf niet kan worden geëxecuteerd. De intrekking van zijn Nederlanderschap in combinatie met zijn ongewenstverklaring als vreemdeling daarentegen verhindert de legale terugkeer naar het Koninkrijk en bemoeilijkt de feitelijke terugkeer aanzienlijk. De voorgestelde aanvulling van het bestaande instrumentarium inzake intrekking van het Nederlanderschap kan daarom bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. Wanneer dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie valt te vrezen voor een aanslag bij terugkeer in Nederland. Betrokkene heeft zich immers uit vrije wil ingezet voor en de belangen gediend van een organisatie die zich tegen westerse landen, waaronder Nederland en de Caribische landen keert en geen geweldsmiddel heeft geschuwd in het nastreven van haar idealen.

Het is dan bezwaarlijk om te wachten met intrekken van het Nederlanderschap totdat betrokkene is teruggekeerd naar het Koninkrijk en strafrechtelijk is vervolgd en veroordeeld, juist vanwege de onmiddellijke bedreiging van de nationale veiligheid. Het wetsvoorstel voorziet in deze situatie door intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid indien betrokkene zich heeft aangesloten bij een de door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, aan te wijzen organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Met de intrekking van het Nederlanderschap gaan de aan het Nederlanderschap gekoppelde rechten ook verloren. De belangrijkste in dit verband is dat betrokkene het aan het Nederlanderschap verbonden recht verliest op toegang tot Nederlands grondgebied. Ook als vreemdeling heeft betrokkene geen toegang meer tot Nederland, omdat hij tevens tot ongewenst vreemdeling is verklaard.

4. Vaststelling van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid

De voormalige Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap kende in artikel 7, vierde lid, een specifieke bepaling voor verlies van het Nederlanderschap indien betrokkene zonder verlof van de regering zich begaf in vreemde krijgs- of staatsdienst. Nadat deze bepaling in 1985 was komen te vervallen, werd deze, in gewijzigde vorm, weer ingevoerd bij Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Stb. 2000, 618).

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Kamerstukken 25 891 (R 1609)) in de Tweede Kamer is ook het opnemen van een verliesgrond wegens deelname aan een paramilitaire, niet statelijke actor uitgebreid aan de orde gekomen. Destijds is hiertoe niet overgegaan, omdat hier overwegende bezwaren tegen bestonden:
'Aan een dergelijke bepaling kleven ernstige problemen. Met name zullen aan het bewijs hoge eisen gesteld moeten worden gelet op de vergaande gevolgen van ontneming van de nationaliteit; slechts indien onomstotelijk vaststaat dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van het land heeft geschaad, zal tot intrekking van de nationaliteit mogen worden overgegaan. Betrokkene zal zelf niet snel de benodigde informatie verschaffen en ook langs andere weg zal het veelal moeilijk zijn om het benodigde bewijs te verzamelen.'[2]

Thans wordt hierin, mede in het licht van de substantiële dreiging die uitgaat van jihadistische terroristische organisaties, een andere afweging gemaakt. Minder dan bij statelijke actoren is er bij niet-statelijke paramilitaire organisaties sprake van erkende afgebakende grenzen rond de groepering. De grenzen zijn informeel en dynamisch. Hiermee is in de vormgeving van de intrekkingsgrond rekening gehouden. Allereerst zal er worden gewerkt met een door de minister vast te stellen lijst van terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Met deze lijst wordt de kenbaarheid gewaarborgd. Voor een ieder die zich aansluit bij een dergelijke organisatie, is hiermee helder wat de consequenties hiervan kunnen zijn. Op de lijst zal een selectie worden geplaatst van de organisaties die zijn vermeld op de nationale en internationale sanctielijsten[3]. De lijst zal worden samengesteld op basis van verschillende bronnen waaronder informatie van de veiligheidsdiensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld politie en het Openbaar Ministerie. Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties zullen worden opgenomen op deze specifieke lijst. Voor sommige organisaties geldt immers dat zij weliswaar een terroristisch karakter hebben, maar op dit moment geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde. Intrekking van Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is in dat geval niet aan de orde. Te denken valt aan bijvoorbeeld de FARC, de PKK en de Tamil Tijgers. Dit zijn geen organisaties die – zoals ISIS en Al Qaida – een gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de waarden waar de westerse wereld voor staat.

De lijst zal worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad. Hiermee wordt de eenheid van het Nederlanderschap ook voor de vaststelling van deze lijst gewaarborgd. De lijst zal worden gepubliceerd in de Staatscourant, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten worden geplaatst. Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan de benodigde flexibiliteit bij de vaak onvoorspelbare opkomst van terroristische organisaties en hun bedreiging voor de Nederlandse rechtsorde en wordt anderzijds recht gedaan aan de kenbaarheid van de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking.

Het opnemen van een organisatie op de lijst is geen besluit in de zin van de Awb, omdat er geen rechtsgevolg verbonden is aan het opnemen van een organisatie op de lijst. Dit is anders wanneer door de enkele plaatsing op een lijst de financiële tegoeden van een persoon worden bevroren. Er zal dan ook geen bezwaar of beroep open staan tegen de opname van een organisatie op de lijst. Wel kan de plaatsing op de lijst in het kader van het beroep tegen een individuele intrekkingsbeschikking aan de orde komen. Indien een organisatie ten onrechte op de lijst is geplaatst, zal vanzelfsprekend ook het intrekkingsbesluit niet in stand kunnen blijven.

Daarnaast betreft, anders dan in de toenmalige discussie in de Tweede Kamer aan de orde was, de thans voorgestelde maatregel een bevoegdheid tot intrekking, in plaats van een verlies van rechtswege. Hierdoor is er een eenduidig moment van weging van de feitelijke gronden voor het intreden

---

2 Kamerstukken 1999–2000, 25 891 (R 1609), nr. 37.
3 The List established and maintained by the 1267 Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida en de geconsolideerde lijst van personen en organisaties waarvan de tegoeden op grond van Europese en Nederlandse regelgeving zijn bevroren.

van het verlies van het Nederlanderschap, een besluit van de Minister. Conform de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap is intrekking van het Nederlanderschap een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie. Anders dan bij intrekking op grond van artikel 14, tweede lid, is er in het geval van intrekking op grond van het vierde lid geen sprake van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling die ten grondslag ligt aan het intrekkingsbesluit.

5. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en de daarop volgende ongewenstverklaring

De feiten waaruit kan worden afgeleid dat iemand zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen terroristische organisatie, zullen door de Minister zelf moeten worden vastgesteld. Dit kan op basis van verschillende bronnen, waaronder informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. In sommige gevallen zal ook openbare informatie, bijvoorbeeld op het internet, beschikbaar zijn. Doorgaans zal er sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat een beschrijving van de feiten bevat waaronder de aansluiting bij een van de organisaties op de lijst en de conclusie dat de betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid. Het is aan de Minister om deze informatie te wegen en te beoordelen of de informatie de intrekking van het Nederlanderschap kan dragen. Intrekking van het Nederlanderschap is een in beginsel onomkeerbare maatregel. Dientengevolge dienen de feitelijke gronden voor een intrekking uiteraard met voldoende zekerheid te kunnen worden aanvaard.

Het begrip ‘aansluiting’ is een centraal element in dit wetsvoorstel. Verschillende organisaties hebben gevraagd om een verheldering van dit begrip. Aansluiting is een sterk feitelijk begrip, dat afhangt van de individuele omstandigheden van het geval. Voor er sprake is van aansluiting in de zin van dit artikel, dienen twee voorwaarden te worden vervuld:

i. op grond van objectieve feiten en omstandigheden kan worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat betrokkene de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie; en
ii. betrokkene verricht feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie.

Het gaat bij aansluiting dus steeds om een combinatie van feitelijke handelingen en de intentie zoals deze kenbaar wordt. De intentie om aan te sluiten is op zichzelf niet voldoende om aan te nemen dat betrokkene zich heeft aangesloten bij de terroristische organisatie. Andersom zou zich ook een geval kunnen voordoen waarbij iemand werkzaamheden heeft verricht voor of ten behoeve van de terroristische organisatie, maar niet de intentie heeft om aan te sluiten. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan iemand die afreist naar het gebied waar de terroristische organisatie actief is om vanwege humanitaire redenen medische hulp te verlenen en daarbij ook leden van de terroristische organisatie medisch bijstaat. Ook in dat geval zal aansluiting bij de organisatie in beginsel niet aan de orde zijn, tenzij er andere belastende feiten zijn.

Bronnen waaruit de aansluiting bij een terroristische organisatie kan worden afgeleid, zijn bijvoorbeeld (niet uitputtend): informatie uit weblogs die betrokkene bijhoudt, afgetapte sms- en telefoonberichten, informatie van betrouwbare bronnen ter plekke, informatie van familie of vrienden of op internet geplaatste videobeelden. Het zal doorgaans gaan om een veelheid van informatie, die integraal wordt gewogen. De rol van betrokkene binnen de organisatie is niet doorslaggevend, maar is wel van belang voor de proportionaliteitsafweging. Het is dus geen voorwaarde dat betrokkene zelf geweld heeft gebruikt. De aard van de werkzaamheden kunnen uiteraard wel meewegen in de afweging of een ambtsbericht zal worden uitgebracht door de veiligheidsdiensten. Indien het gaat om een strijder of om iemand met een leidende positie in de organisatie zal er eerder aanleiding zijn dan wanneer het gaat om iemand die bijvoorbeeld slechts huishoudelijke taken of medische zorg heeft verricht. Louter virtuele aansluiting bij een dergelijke organisatie zal doorgaans onvoldoende zijn om te spreken van aansluiting bij de organisatie.

De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die, vanwege het feit dat deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, uit te sluiten van het Nederlanderschap met alle rechten en verplichtingen, waaronder het recht op toegang tot Nederlands grondgebied. Voorwaarde voor toepassing is dat betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt.

Een hierop volgende ongewenstverklaring van betrokkene is noodzakelijk om de legale terugkeer te voorkomen. Allereerst zal betrokkene, voor wat betreft Nederlands grondgebied, ongewenst vreemdeling worden verklaard op grond van artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdeling die ongewenst wordt verklaard, kan geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben of krijgen. Het is mogelijk betrokkene ongewenst te verklaren wanneer hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Indien is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van het nieuwe artikel 14, vierde lid, zal in beginsel ook zijn voldaan aan de voorwaarden

voor toepassing van deze vreemdelingrechtelijke maatregel. Dit zal slechts anders kunnen zijn indien bijvoorbeeld het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM, zie hierna) in de weg staat aan ongewenstverklaring. Omdat intrekking van het Nederlanderschap slechts effectief is als betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is.

De intrekking van het Nederlanderschap en de hier direct op volgende ongewenstverklaring als vreemdeling verhinderen dat betrokkene als Nederlander kan blijven reizen en beperkt derhalve zijn mogelijkheden om zich vrijelijk legaal in de het Schengengebied te bewegen. Hiermee wordt voorkomen dat betrokkene aanspraak blijft houden op de voordelen van de status van het Nederlanderschap. De legale terugkeer naar het Koninkrijken het Schengengebied wordt onmogelijk gemaakt. De feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt, doordat betrokkene zal worden gesignaleerd (als ongewenst vreemdeling) in verschillende systemen die kunnen worden geraadpleegd bij grenscontroles en uitgifte van visa en op het vervallen van het paspoort.

Na intrekking van het Nederlanderschap is het paspoort dat betrokkene bezit van rechtswege vervallen op grond van artikel 47, eerste lid, onderdeel a van de Paspoortwet. Het document blijft eigendom van de Nederlandse staat. Het document kan hierom worden opgenomen in een database van Interpol, de Stolen and Lost Travel Document database (SLTD) en in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Wanneer het document dat in deze databases staat opgenomen wordt gecontroleerd door een grenspost, kan het paspoort worden ingenomen door de grensbewaking.

Bij de ongewenstverklaring dient te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. Dit zal met name relevant zijn wanneer er familie- en gezinsleven in Nederland is. Er dient in dat geval een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van bescherming van de nationale veiligheid en anderzijds het belang van betrokkene om ongehinderd gezinsleven in Nederland uit te oefenen. Gelet op de ernst van de bedreiging van de nationale veiligheid bij een dreigende terroristische aanslag op Nederlands grondgebied, tegen Nederlandse instituties, zal ongewenstverklaring slechts in uitzonderingssituaties niet aan de orde zijn. Anders dan de Rvdr lijkt te suggereren, zal de ongewenstverklaring onmiddellijk na intrekking van het Nederlanderschap plaatsvinden en hoeft het besluit tot intrekking niet in rechte onaantastbaar te zijn. Het besluit tot intrekking werkt immers onmiddellijk.

Bij de intrekking zal een belangenafweging plaatsvinden. De intrekking van het Nederlanderschap kan slechts plaatsvinden indien betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap ongewenst kan worden verklaard en hierdoor rechtmatige terugkeer naar het Schengengebied onmogelijk wordt gemaakt. Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal ook het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen. Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap.

Voor de intrekking van het Nederlanderschap is niet van doorslaggevend belang of betrokkene meerderjarig of minderjarig is. De minderjarigheid kan, zeker wanneer er sprake is van bijkomende omstandigheden zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen, wel meewegen in de proportionaliteitsafweging. Overigens geldt dit alleen voor minderjarigen die zich zelfstandig hebben aangesloten bij de terroristische organisatie. Bij jonge kinderen die als lid van een gezin meeverhuizen met ouders die zich inzetten voor de terroristische organisatie zal niet worden aangenomen dat zij zich aansluiten bij deze organisatie.

Het intrekkingsbesluit zal, voor Nederland conform de Awb, bekend worden gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. De Staatscourant is ook online beschikbaar, waardoor betrokkene op deze wijze kennis kan nemen van het besluit tot intrekking, ondanks zijn afwezigheid in Nederland. Bekendmaking in de Staatscourant is de gebruikelijke wijze van bekendmaking indien het besluit niet door uitreiking of toezending kan geschieden.

6. Recht op een eerlijk proces en bijzondere rechtsbescherming

De maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap is een bestuurlijke maatregel, die tot doel heeft het beschermen van de nationale veiligheid door te voorkomen dat betrokkene terug kan keren naar

het Koninkrijken aldaar bijvoorbeeld een aanslag kan plegen. Tegen het besluit tot intrekking staat rechtsbescherming open, maar betrokkene kan, gelet op zijn dreiging voor de nationale veiligheid en de daaruit voortvloeiende ongewenstverklaring, geen toegang tot het Koninkrijk verkrijgen. Verschillende geconsulteerde organisaties vragen zich in dit verband af of het recht op een eerlijk proces voldoende is gewaarborgd, in het bijzonder ten aanzien van het zogenaamde 'aanwezigheidsrecht'.

Allereerst is van belang of de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap te beschouwen is als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM. Er zijn drie criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of sprake is van een 'criminal charge'.
(a) classificatie onder nationaal recht;
(b) Doel van de maatregel (punitief of afschrikwekkend karakter);
(c) Ernst en effect van de opgelegde maatregel.[4]

Naar classificatie van het nationaal recht is in dit geval sprake van een (bestuursrechtelijke) maatregel. De maatregel is voorts (criterium twee) niet bedoeld als punitieve sanctie of afschrikwekkend middel. Met de maatregel wordt immers beoogd de nationale veiligheid te beschermen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in het Koninkrijk of een van de andere landen van het Koninkrijk, welke dreiging uitgaat van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel is een preventieve maatregel, bedoeld om terroristische handelingen te voorkomen en niet om ze te bestraffen.[5] Dit wijst erop dat geen sprake is van een 'criminal charge'. Het gegeven dat de aanleiding voor de maatregel ligt in het gedrag van betrokkenen, maakt de maatregel ook niet tot een criminal charge.[6]

De ernst van de maatregel zou een indicatie kunnen vormen om deze toch als een criminal charge aan te merken. Echter, hoewel het een zware maatregel betreft, wordt deze alleen opgelegd aan mensen die zelf het Koninkrijk al uitgereisd zijn en zich nog steeds buiten het Nederlandse grondgebied bevinden. Het gaat bovendien om personen die zich elders hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die het Koninkrijk ziet als legitiem doelwit van geweldsdaden. en geen geweldsmiddel schuwt in het nastreven van haar idealen. Daaruit blijkt reeds van een geringe binding met het Nederlandse grondgebied en de Nederlandse samenleving. Bovendien kennen verschillende landen mogelijkheden tot intrekking van de eigen nationaliteit als bestuurlijke maatregel. De intrekking van het Nederlanderschap is tot nu toe nimmer aangemerkt als criminal charge.

Omdat er geen sprake is van een criminal charge geldt het aanwezigheidsrecht niet onverkort. In artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Noch uit artikel 6 EVRM, noch uit artikel 47 van het Handvest volgt onverkort een aanwezigheidsrecht om bij elk rechtsgeding aanwezig te zijn. Het aanwezigheidsrecht geldt zeer sterk wanneer het gaat om een strafrechtelijke veroordeling, maar wanneer het een bestuursrechtelijk of civielrechtelijk geding is, is er geen sprake van een even sterk aanwezigheidsrecht. Zo verkrijgt iemand die een procedure voor vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 van de Rijkswet start niet uit dien hoofde automatisch toegang tot Nederland. Ook bijvoorbeeld in het vreemdelingenrecht komt het voor dat een beroepsprocedure wordt afgehandeld na uitzetting van de vreemdeling. De vreemdeling heeft dan niet het recht om terug te keren naar Nederland ten behoeve van zijn aanwezigheid bij de beroepsprocedure.

In het specifieke geval van intrekking van het Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is daarenboven een sterke rechtvaardiging voor het niet toestaan van de aanwezigheid van betrokkene bij zijn rechtsgeding. Het gaat hier immers om individuen van wie ernstig te vrezen valt dat zij bij terugkeer een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Het toestaan van terugkeer ten behoeve van aanwezigheid bij het rechtsgeding zou deze doelstelling doorkruisen en de rechtvaardiging aan de intrekking ontnemen. Het verschaffen van toegang ten behoeve van het in persoon aanwezig kunnen zijn bij het bestuursrechtelijke rechtsgeding is derhalve niet aan de orde.

In het voorstel zijn echter wel enkele specifieke voorzieningen opgenomen teneinde een eerlijk proces te garanderen. Er is voorzien in:
a. het ambtshalve instellen van beroep door de Minister indien betrokkene of zijn vertegenwoordiger hiertoe niet is overgegaan;
b. hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel het Gemeen-

[4] Engel e.a. t. Nederland, 5100/71, 8 juni 1976, r.o. 82.
[5] Zo oordeelde het Hof in de zaak *Raimondo t. Italië*[5] dat speciaal politietoezicht geen criminal charge is nu het een preventieve maatregel betrof, bedoeld om misdrijven te voorkomen.
[6] Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden, appl.no. 10873/84, 7 juli 1989, r.o. 46.

schappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

c. een regeling voor toevoeging van een raadsman;
d. een opdracht tot integrale toetsing van het besluit door de rechtbank; en
e. ontheffing van het griffiegeld.

ad. a

Reeds bij het mondelinge debat over het actieplan 'Integrale aanpak jihadisme'[7] leefden er bij de Tweede Kamer zorgen over intrekking van het Nederlanderschap zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De voorgestelde maatregel beoogt echter een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Daarbij past niet dat eerst de uitkomst van een strafproces wordt afgewacht. De noodzaak snel een maatregel te treffen, verdraagt zich evenmin met een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter, nog afgezien van het feit dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.

Ik erken evenwel dat intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel is, waarbij rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. Hierom heb ik er voor gekozen om conform de bestaande systematiek tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap bestuursrechtelijke bescherming open te stellen. In Europees Nederland is dit conform de Algemene wet bestuursrecht. In de Caribische landen van het Koninkrijk geldt een Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) voor de afzonderlijke landen. Vanwege het belang van het borgen van betrokkenheid van een rechter is in het voorstel, analoog aan artikel 94 van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, voorgeschreven dat de minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De kennisgeving heeft tot gevolg dat betrokkene wordt geacht beroep te hebben ingesteld. Hiermee is gewaarborgd dat, zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking van het Nederlanderschap.

Het NJCM heeft aanbevolen te onderzoeken of rechterlijke toetsing vooraf onmogelijk is. Voorafgaande rechterlijke toetsing door de strafrechter ligt niet voor de hand. Intrekking van het Nederlanderschap is een ordemaatregel in het belang van de nationale veiligheid, geen op te leggen straf na het plegen van een misdrijf. Toetsing door de civiele rechter ligt niet voor de hand, omdat het geen civielrechtelijk geschil betreft.

Toetsing voorafgaand aan de bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter ligt evenmin voor de hand. In algemene zin zou dit een grote breuk betekenen met het algemene stelsel van bestuursbescherming. In de Nederlandse Awb staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de overheid. Dit geldt ook andere ingrijpende overheidsbesluiten en ik zie in dit geval geen reden om specifiek voor dit besluit een uitzondering te maken. Het doel van de maatregel, een onmiddellijk belang in bescherming van de nationale veiligheid, verzet zich ook tegen een dergelijke tussenstap. Daarenboven acht ik de toegevoegde waarde van rechtsbescherming vooraf gering, nu de rechtsbescherming achteraf is gegarandeerd door het ambtshalve instellen van beroep.

ad. b

Het voorstel van Rijkswet bevat een bijzondere regeling inzake toevoeging van een raadsman. Verschillende geconsulteerde partijen hebben gewezen op het belang van de aanwezigheid van een raadsman. De raadsman kan de belangen van betrokkene behartigen, maar bijvoorbeeld ook voor of namens hem toestemming verlenen aan de rechtbank tot inzage van onderliggende stukken. In de ideale situatie zal betrokkene zelf kennis nemen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en zelf een raadsman aanwijzen die namens hem kan optreden in beroep en eventueel hoger beroep. Het is echter ook denkbaar dat betrokkene nog geen kennis heeft genomen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op het moment dat ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister. In dat geval kan hij niet persoonlijk een raadsman aanwijzen. Het voorstel van rijkswet bevat een regeling om in deze situatie toch te voorzien in een raadsman.

Het uitgangspunt blijft dat betrokkene in beginsel zelf een raadsman aanwijst die hem kan vertegenwoordigen in de verdediging. Wanneer dit niet mogelijk is of niet is gebeurd, dan wordt, naar analogie van artikel 99 van de Nederlandse vreemdelingenwet 2000, zijn wettelijk vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde en vervolgens een van naaste familieleden bevoegd. Indien een van de naaste familieleden geen keuze maakt, dan is een bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te

[7] Handelingen Tweede Kamer, 2014–2015, Vergaderingnummer 105 items 2 en 6.

wijzen orgaan bevoegd tot het toevoegen van een raadsman. In Nederland zal dit de Raad voor de rechtsbijstand (Rvr) zijn.

Mocht er onverhoopt nog geen raadsman zijn toegevoegd dan is de voorzitter van het bevoegde gerecht bevoegd tot het geven van een last tot aanwijzing van een raadsman. Hiermee wordt in alle gevallen gegarandeerd dat een raadsman de belangen van betrokkene kan vertegenwoordigen in de beroepsprocedure. In Nederland zal deze last gericht zijn tot de Rvr. De verdere uitwerking hiervan vindt plaats bij Algemene Rijksmaatregel van bestuur. De uitwerking kan verschillen voor de verschillende landen van het Koninkrijk.

ad. c

De intrekking van het Nederlanderschap is aan te merken als een ordemaatregel en niet als een sanctie of straf. Er wordt immers geen leedtoevoeging beoogd. Desalniettemin verwacht ik dat de bestuursrechter de intrekking, die gebaseerd dient te zijn op de feitenvaststelling door het bestuur en de weging van de feiten door het bestuur, indringend zal toetsen.

De rechter zal het besluit integraal beoordelen en hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 22A, vijfde lid. De reden hiervoor is dat het voor de raadsman niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om in overleg met zijn cliënt de gronden voor beroep in te dienen of aan te vullen. Ook wanneer ambtshalve beroep wordt ingesteld door de Minister, dient voor de rechter helder te zijn op welke wijze hij het besluit dient te beoordelen. Beperking tot de beroepsgronden zou in dat geval geen reële toetsing van het besluit inhouden, omdat er geen gronden zijn ingediend. De evenredigheid van de maatregel in het licht van de individuele belangen van betrokkene om Nederlander te blijven zal hiermee in alle gevallen door de bestuursrechter indringend worden getoetst.

ad. d

Tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de Caribische landen en gebieden staat beroep en hoger beroep open bij respectievelijk het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Gemeenschappelijk Hof. Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming onder de Rijkswet en biedt hiermee een met voldoende waarborgen omklede rechtsbescherming tegen de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap.

ad. e

Voor het instellen van beroep is, voor Nederland in afwijking van artikel 8:41 van de Awb, geen griffierecht verschuldigd. Aan de verplichting tot betaling van het griffierecht zal naar verwachting in veel gevallen niet kunnen worden voldaan, omdat betrokkene zich buiten het Koninkrijkbevindt en er niet in alle gevallen contact mogelijk zal zijn met betrokkene. Ook bij het ambtshalve instellen van beroep ligt het voor de hand om vrijstelling te verlenen van het griffierecht.

7. Toegang tot niet-openbare stukken

In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 van de Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Artikel 8:29 van de Awb voorziet in een geclausuleerde uitzondering hierop. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken. Slechts met toestemming van de andere partij kan de rechtbank mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen.

Uit de wetsgeschiedenis en de latere jurisprudentie op dit punt, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellant komt.[8] Betrokkene ontneemt immers met het onthouden van toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van de minister volledig te toetsen.

Als de rechter tot het oordeel komt dat voor die beperkte kennisneming geen gewichtige redenen zijn,

[8] Raad van State 28 mei 2008, LJN BD2648, r.o. 2.4.

moet hij de betrokken informatie dan wel de betrokken stukken terugzenden aan de partij die ze heeft verstrekt dan wel overgelegd. De rechter moet die partij in de gelegenheid stellen zich te beraden of zij de inlichtingen alsnog wil verstrekken dan wel de stukken alsnog wil overleggen zonder het voorbehoud dat uitsluitend de rechter daarvan zal mogen kennisnemen. Indien die partij beslist dat zij de informatie niet zonder dit voorbehoud verstrekt dan wel de stukken niet zonder dit voorbehoud overlegt, kan de rechter daaruit ingevolge artikel 8:31 van de Awb de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Een oordeel van de rechter, dat het onthouden van geheime stukken aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, leidt dus niet tot openbaarmaking van het geheime stuk door de rechter.

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt, zoals gezegd, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. De achterliggende overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de regeling in artikel 8:27, 8:28 en 8:29 Awb zijn ook hier aan de orde.[9]

Enerzijds is het een kwetsbaarheid dat de verdediging geen kennis kan nemen van deze stukken. Tegelijkertijd staan er, zeker in het geval van informatie van de veiligheidsdiensten, zwaarwegende belangen in de weg aan verstrekking van deze informatie aan de raadsman. De diensten zijn op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verplicht zorg te dragen voor de geheimhouding van hun bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau. Verstrekking hiervan zou niet alleen leiden tot gevaar voor de veiligheid van de bronnen, maar ook, op de langere termijn, tot een ernstige belemmering van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten.

De NOVA heeft in dit verband in overweging gegeven om te voorzien in speciale advocaten die niet zijn aangesteld door betrokkene, maar geacht worden vanuit diens belangen op te treden, die ook inzage krijgen in de geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank. Artikel 8:29, vijfde lid zou hiervoor gewijzigd moeten worden. Dit advies is ten dele gevolgd, in die zin dat er voorzien is in een regeling voor het aanwijzen van een raadsman indien betrokkene hiertoe niet zelf is overgegaan. Er wordt evenwel niet voorzien in een regeling voor inzage van geheime documenten door de raadsman. Dit fenomeen is in Nederland onbekend en met de mogelijkheden voor inzage in de geheime stukken door de rechtbank is er mijns inziens voldoende garantie voor een integraal oordeel van de rechtbank over het besluit van de rechtbank.

De belasting van praktische aard die de rechter kan ervaren bij het kennis nemen van de onderliggende stukken, omdat de stukken alleen ter inzage worden gegeven op het kantoor van de AIVD in Zoetermeer, waar de Raad voor de rechtspraak aandacht voor vraagt, dienen in het licht van deze belangen te worden gezien. In mijn ogen belemmert de belasting van praktische aard niet het doen van een indringende toets van het besluit, zoals deze wordt voorgestaan in dit wetsvoorstel.

8. Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap

Artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) bepaalt dat een staat die partij is bij dit Verdrag niet in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit gebaseerd is op een aan de verkrijger toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. Artikel 8, eerste en tweede lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124) heeft een gelijke strekking. Verlies of intrekking van het Nederlanderschap kan dus op grond van Nederlandse wetgeving alleen plaatsvinden indien dit niet tot gevolg heeft dat betrokkene staatloos wordt. Dit blijft ook bij de uitbreiding van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap het uitgangspunt en is gewaarborgd in artikel 14, achtste lid (nieuw), van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor wat betreft de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede, derde of vierde lid (nieuw).

In consultatie hebben verschillende organisaties aandacht gevraagd voor het onderscheid dat ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit ten gevolge van bescherming tegen staatloosheid. De NOVA, het College voor de rechten van de mens (CRM) en het NCJM stellen in dit verband dat de maatregel een discriminerend effect heeft.

Het niet overgaan tot intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid is een van de kernverplichtingen waaraan het Koninkrijk zich gebonden heeft in het kader van bestrijding van

[9] Kamerstukken 1991–1992, 22 495, nr. 3, p. 119–120.

staatloosheid. Dit leidt tot een onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit, waarbij in het eerste geval het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken. Anders dan de geconsulteerde organisaties suggereren is er hierbij evenwel sprake van een gerechtvaardigd onderscheid. De bescherming van staatloosheid is immers de grond om in het ene geval niet en in het andere geval wel tot intrekking van de nationaliteit wordt overgegaan. Dit onderscheid wordt reeds in de bestaande rijkswet gemaakt bij intrekkingen op grond van artikel 14, tweede lid.

Dat dit onderscheid ook in het internationale recht wordt geaccepteerd blijkt reeds uit het feit dat het EVN ook het maken van dit onderscheid impliceert: het verdrag bevat zowel een grondslag voor intrekking van de nationaliteit als een verbod op het veroorzaken van staatloosheid bij intrekking van de nationaliteit, behoudens in gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit frauduleus was. Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het EVN biedt de ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. Naar overtuiging van de regering is er bij deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven sprake van dergelijk gedrag. De voorgestelde uitbreiding van de intrekkingsgronden past hiermee binnen de ruimte die het EVN biedt.

Intrekking van het Nederlanderschap zal in veel gevallen ook leiden tot intrekking van het Unieburgerschap. Het Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU van 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern) verplicht tot het maken van een proportionaliteitsafweging bij verlies van het Unieburgerschap. Het voorstel van wet is hiermee in overeenstemming, nu er bij intrekking van het Nederlanderschap een belangenafweging zal plaatsvinden.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk deel van uitmaakt, te wijzigen. Gelet op de bovengeschetste stand van zaken met betrekking tot verlies van het Unieburgerschap is het wenselijk om ook bij deze verliesgrond ruimte te laten voor een proportionaliteitsafweging. Ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit het oogpunt van een ordentelijke procedure verdient het de voorkeur om in dit geval intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken, in plaats van het huidige verlies van rechtswege. Verlies na intrekking leidt niet tot een andere inhoudelijke maatstaf dan verlies van rechtswege.

De overheveling heeft tot gevolg dat vrijwillige vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk deel van uitmaakt, ook grond kan zijn voor verlies van het Nederlanderschap bij minderjarigen. Deze uitbreiding van de reikwijdte zal in de praktijk naar verwachting vrijwel geen gevolgen hebben: bij het vrijwillig in dienst treden van een vreemde krijgsmacht gaat het bijna per definitie om personen die volwassen zijn dan wel bijna volwassen zijn. Het zal dus niet om jonge kinderen gaan.

Voor wat betreft de personen die nog net niet volwassen zijn, is het goed verdedigbaar dat het in dienst treden van een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, op dezelfde wijze worden behandeld als volwassenen. De ernst van de schending van de Nederlandse belangen is immers niet minder dan wanneer een meerderjarige deze handelingen verricht.

9. Consultatie

Het voorstel van Rijkswet is op 18 december 2014 in consultatie gebracht en toegezonden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten. Het College voor de Rechten van de Mens en het NJCM hebben op eigen initiatief advies uitgebracht. Daarnaast is het voorstel op www.internetconsultatie gepubliceerd. Via deze weg hebben verschillende organisaties en particulieren een advies uitgebracht bij het wetsvoorstel. Ik ben iedereen die heeft gereageerd op het wetsvoorstel erkentelijk.

In het onderstaande wordt op de verschillende adviezen ingegaan.

9.1 Het advies van de ACVZ

De ACVZ heeft een aantal aanbevelingen naar aanleiding van het wetsvoorstel. De Commissie adviseert

1. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in relatie tot het aanwezigheidsrecht, als bedoeld in artikel 47 Handvest; In paragraaf 6 hierboven is hier nader op ingegaan.
2. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het

voorstel in relatie tot personen met enkel de Nederlandse of een andere EU-nationaliteit;
Verschillende internationale verdragen waar het Koninkrijk aan gebonden is, staan in de weg aan het ontstaan van staatloosheid door intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn om betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap effectief te weren van Nederlands grondgebied. Het gaat hier bijvoorbeeld om personen met een andere EU-nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit, die via het land van de andere nationaliteit het Koninkrijk kunnen bereiken of om personen met zeer sterke familiebanden, waardoor artikel 8 EVRM in de weg staat aan ongewenstverklaring. De grond voor intrekking van het Nederlanderschap zal hierdoor niet in alle gevallen waarin sprake is van deelname aan een 'geliste' organisatie ook aan de orde zijn. Deze elementen beperken weliswaar de reikwijdte van het voorstel, maar laat het voorstel niet zonder effect.

3. De Commissie adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid;
   Hierop is hierboven in paragraaf 4 nader ingegaan.
4. De Commissie adviseert met betrekking tot de evenredigheids- en proportionaliteitstoets in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen dat intrekking van het Nederlanderschap enkel proportioneel wordt geacht indien de betrokken persoon persoonlijk een gevaar voor de nationale veiligheid vormt en rekening te houden met het EU-recht;
   De intrekking van de nationaliteit wordt altijd vooraf gegaan door een individuele toetsing. Het uitgangspunt in deze voorgestelde wettelijke regeling is echter wel dat wanneer betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, er in beginsel grond is voor intrekking van het Nederlanderschap, tenzij dit niet proportioneel zou zijn. Bij de proportionaliteitsafweging kunnen alle omstandigheden van het geval worden betrokken, waaronder ook de rol van betrokkene in de organisatie.
5. De Commissie adviseert ambtshalve een rechtshulpverlener toe te kennen aan een persoon waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, vierde lid RWN;
   Dit advies is gevolgd. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 6.
6. De Commissie adviseert een bezwaar gemaakt tegen de ongewenstverklaring aan te merken als een beroep en gelijktijdig met het beroep gericht tegen de intrekking van het Nederlanderschap te behandelen;
   Aan dit advies is tegemoet gekomen doordat is voorzien in het samenvoegen van de rechtsbescherming tegen beide besluiten. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22A.
7. De Commissie adviseert in de RWN een termijn op te nemen waarbinnen de rechtbank op de ingestelde beroepen uitspraak doet.
   Dit advies is niet gevolgd. Anders dan in het asielrecht zie ik in dit wetsvoorstel geen aanleiding om een specifieke termijn op te nemen voor het doen van een uitspraak door de rechtbank.

9.2 Het advies van de Raad voor de rechtspraak

De RvdR heeft begrip voor de keuzes die in het wetsvoorstel worden gemaakt, maar vraagt zich af of het doel van het wetsvoorstel, het vergroten van de nationale veiligheid, daadwerkelijk zal worden gehaald. Daarnaast stelt de Raad een aantal specifieke onderwerpen aan de orde, waarop ik hieronder in zal gaan.

1. De Raad adviseert in de Memorie van Toelichting (Memorie van toelichting) expliciet aandacht te besteden aan de samenhang tussen deze twee apart te nemen besluiten en de rechtsgangen die daartegen open staan.
   Op dit punt is het wetsvoorstel aangepast. Ik verwijs hiervoor naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22A, zevende lid.
2. De Raad adviseert de regeling inzake rechtstreeks beroep te heroverwegen.
   De Raad acht de bezwaarfase van belang voor een nadere vaststelling van de feiten.
   Het openstellen van rechtstreeks beroep garandeert het een snelle betrokkenheid van de rechtbank bij de intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast zal de bezwaarfase naar verwachting weinig toevoegen aan de feitenonderbouwing voor de besluitvorming.
   Een wezenlijk element van de besluitvorming op bezwaar is dat betrokkene gehoord wordt. In de praktijk zal het horen niet in persoon kunnen plaatsvinden, omdat betrokkene niet in het Koninkrijk is. Er zullen voorts niet altijd contactgegevens beschikbaar zijn. Ook zal betrokkene geen of beperkt inzage kunnen krijgen in de op de zaak betrekking hebbende stukken, omdat dit doorgaans informatie van de geheime diensten zal betreffen. Hiervoor zal geheimhouding om gewichtige redenen geboden zijn, conform artikel 7:4, zesde lid van de Awb. Gelet hierop heb ik besloten om het rechtstreeks openstellen van beroep te handhaven.
3. In de Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze in de procedure zoals voorgesteld in artikel 22A RWN wordt voorzien in de juridische bijstand van betrokkene. De Raad adviseert de Memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.
   Op dit punt is het wetsvoorstel aangepast en er is voorzien in een regeling waardoor juridische

bijstand van of voor betrokkene gegarandeerd is. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.

4. Het ligt voor de hand dat de bestuursrechter het besluit integraal zal dienen te beoordelen. Het ware aan te bevelen dit expliciet te regelen, dan wel toe te lichten.
   Dit advies is gevolgd, in artikel 22A, vijfde lid is de opdracht tot integrale beoordeling van het besluit opgenomen. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.
5. De Raad adviseert u in de Memorie van toelichting aan te geven hoe bekendmaking van het intrekkingsbesluit in deze situatie zal geschieden. Publicatie in de Staatscourant ligt minder voor de hand als op voorhand duidelijk is dat betrokkene zich niet in het Koninkrijk bevindt.
   Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie.
6. De Raad verzoekt u nadere aandacht te besteden aan de omstandigheden waaronder de gewenste indringende toets daadwerkelijk kan plaatsvinden en hoe daaraan kan worden tegemoetgekomen.
   Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6 van de memorie.
7. De Raad constateert dat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk zal zijn wanneer sprake is van aansluiting of deelname in de zojuist bedoelde zin en vindt de toelichting op deze punten nog onvoldoende helder. Hij adviseert dan ook om een en ander in de toelichting nader te verduidelijken. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of sprake van deelname indien iemand geen gevechtshandelingen verricht.
   Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.
8. De Raad adviseert u aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze een afwezige betrokkene die niet op de hoogte was van het beroep dat de Minister ambtshalve heeft ingesteld, hoger beroep kan instellen. In dit verband dient tevens aandacht te worden geschonken aan (de wijze van betaling van) het griffierecht nu de kennisgeving van de Minister geldt als beroep en geen vrijstelling van het griffierecht is voorzien, zoals dat bijvoorbeeld voor bewaringszaken is geregeld in artikel 93, tweede lid van de Vreemdelingenwet.
   Voor wat betreft het tweede punt is naar aanleiding van deze opmerkingen in het voorstel van Rijkswet voorzien in een vrijstelling van het griffierecht. Voor wat betreft het eerste punt zullen in Nederland de gebruikelijke regels gelden inzake hoger beroep. Anders dan bij het instellen van beroep zie ik geen noodzaak tot het ambtshalve instellen van hoger beroep door de Minister. Er heeft na het beroep immers reeds een rechter over de zaak kunnen oordelen.
9. De Raad vraagt zich af op welk moment het besluit tot ongewenstverklaring kan worden genomen en of de intrekking van het Nederlanderschap dan onherroepelijk moet zijn.
   Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.
10. De Raad adviseert u in de Memorie van toelichting in te gaan op de vraag of de beslissing van de Minister om een organisatie op de betreffende lijst te plaatsen een besluit is in de zin van de Awb en zo ja, welke procedures van de Awb hier van toepassing zijn.
    Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting.
11. Volledigheidshalve adviseert de Raad om in de Memorie van toelichting in te gaan op de vraag of voor de toepassing van het voorgestelde artikel 14 lid 3 en lid 4 RWN het van onderscheidend belang is of de betreffende persoon minderjarig of meerderjarig is.

9.3 De Nederlandse orde van advocaten

De Orde heeft verschillende opmerkingen en suggesties bij het voorstel. Ten behoeve van de overzichtelijkheid behandel ik deze opmerkingen in onderlinge samenhang.

Ten aanzien van de rechtsbescherming maakt de NOVA verschillende opmerkingen:

a. Er is geen sprake van een procedure op tegenspraak;
b. Artikel 47 Handvest verzet zich tegen een ‘verstekprocedure’;
c. Er staat niet op voorhand vast dat de rechtbank uit zal gaan van een verschoonbare overschrijding van de termijn wanneer betrokkene zich alsnog meldt;
d. De notificatie behelst geen daadwerkelijke rechterlijke toetsing, nu de rechtbank nooit kennis kan nemen van de achterliggende stukken.

Mocht er ondanks deze gebreken toch niet worden afgezien van het wetsvoorstel, dan geeft de commissie in overweging om speciale advocaten aan te stellen namens betrokkene, die ook inzage zouden moeten hebben in geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank.

Op deze punten is ingegaan in paragraaf 6 en 7 hierboven. De rechtsbescherming is, mede naar aanleiding van opmerkingen van de NOVA, grondig herzien, waarbij onder andere is voorzien in de toevoeging van een raadsman.

De Orde vreest voorts voor vervaging van de norm van ‘aansluiting bij een terroristische organisatie’ doordat de intrekking louter gebaseerd wordt op informatie van de veiligheidsdiensten.

Het begrip ‘aansluiting’ is verhelderd in paragraaf 4. De integrale rechterlijke toetsing biedt naar mijn oordeel voldoende waarborg tegen vervaging van de norm.

3. De commissie stelt voorts dat er een soort tweederangs Nederlanderschap wordt gecreëerd doordat het wetsvoorstel alleen betrekking zal hebben op Nederlanders die een andere nationaliteit hebben waarvan zij geen afstand kunnen doen. Deze keuze lijkt vooral ingegeven door gelegenheidsargumenten. Er is daarbij volgens de Orde ook sprake van stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen, waaronder de Marokkaanse.
   De commissie meent dat ook artikel 8 jo. 14 van het EVRM zich verzet tegen ongelijke behandeling van bipatride Nederlanders ten opzichte van monopatride Nederlanders. Het recht op een privéleven omvat ook het recht op een nationaliteit als uitdrukking van de persoonlijke identiteit. Artikel 14 staat in de weg aan het maken van onderscheid, tenzij er sprake is van een legitiem doel en het onderscheid proportioneel is. Dit legitieme doel is niet gegeven. Er is daarenboven sprake van willekeur en ongelijke behandeling, omdat de mogelijkheden voor toepassing van de maatregel afhankelijk zijn van het nationaliteitsrecht van het land van de andere nationaliteit. Dit is een willekeurig feit, waar de bipatride Nederlander niets aan kan doen.
   In paragraaf 8 is ingegaan op het onderscheid dat ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit ten gevolge van de bescherming tegen staatloosheid. Er is op dit punt geen wijziging ten aanzien van bestaande wetgeving.
4. De commissie acht het wetsvoorstel binnen de grenzen van de verdragsverplichtingen van het verdrag van 1967 inzake beperking van staatloosheid. Zij stelt echter dat dit anders ligt inzake het Europees recht. Er wordt in het wetsvoorstel een onaanvaardbaar onderscheid gemaakt tussen bipatride unieburgers en unieburgers die alleen de Nederlandse nationaliteit hebben. Het aangrijpingspunt van de normstelling is of betrokkene een derdelander is. Dit is in strijd met het unierecht, dat het Unieburgerschap als de primaire hoedanigheid ziet van de onderdanen van lidstaten.
   Ook hiervoor geldt dat op dit punt geen sprake is van een wijziging ten opzichte van de bestaande wetgeving. Ook de bestaande wetgeving wordt een onderscheid tussen monopatride en bipatride Unieburgers gemaakt ten behoeve van bescherming tegen staatloosheid. Er is hierbij geen sprake van strijd met het Unierecht, sterker nog, het Unierecht laat expliciet toe dat het Unieburgerschap, mits voldaan is aan het vereiste van proportionaliteit, kan worden ingetrokken.
5. Ten aanzien van nut en noodzaak merkt de commissie op dat onduidelijk is voor welk probleem deze wetgeving een oplossing is. Als de feiten, die ten grondslag liggen aan intrekking van het Nederlanderschap bekend zijn bij de overheid, dan zal aanhouding op grond van de verdenking van een terroristisch misdrijf in principe zijn toegestaan. Ook dan kunnen personen nog voor binnenkomst worden aangehouden. Er zal, gelet op de mogelijkheden van lichtere middelen, zoals strafvervolging of het signaleren of intrekken van het paspoort zal er nimmer aan de proportionaliteitseis worden voldaan.

Er zal niet in alle gevallen de mogelijkheid zijn om een alternatieve maatregel te nemen die de nationale veiligheid in dezelfde mate beschermt. Strafrechtelijke vervolging zal, wanneer betrokkene in het buitenland is, niet kunnen worden gedaan met inzet van dwangmiddelen. Ook een paspoortmaatregel leidt er niet toe dat toegang tot Nederlands grondgebied kan worden ontzegd.

9.4 Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM heeft eigener beweging advies uitgebracht via internetconsultatie. Het Comité heeft een aantal kritiekpunten en aanbevelingen bij het voorstel.
1. Het NJCM is zowel vanuit het oogpunt van een eerlijk proces als vanuit het oogpunt van het EVN, voorstander is van de tussenkomst van een rechter alvorens het Nederlanderschap in te trekken. Het NJCM merkt in dit verband op dat er bovendien andere mogelijkheden zijn, zoals een vorm van snelrecht of het toepassen van dwangmiddelen zoals voorlopige hechtenis zodra betrokkene terugkeert naar Nederland.
   De intrekking van het Nederlanderschap is altijd een bestuursbevoegdheid, ook onder de huidige Rijkswet. Het ligt, gelet hierop niet voor de hand om in dit geval de verantwoordelijkheden anders te beleggen. Juist gelet op het doel van de intrekking, bescherming van de nationale veiligheid, is het wenselijk om snel een intrekking te kunnen realiseren wanneer duidelijk is dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt. De door het NJCM aangereikte alternatieven zijn inderdaad beschikbaar wanneer betrokkene naar Nederland komt. Dat is echter op het moment van aansluiten echter doorgaans nog geenszins zeker, terwijl er op dat moment wel al een bedreiging van de nationale veiligheid kan zijn. Wanneer betrokkene zich in Nederland meldt, ligt strafrechtelijk optreden inderdaad voor de hand en is er geen grondslag meer voor intrekking van het Nederlanderschap.
2. Een tweede aanbeveling is om personen die onder de wet vallen in Nederland strafrechtelijk te berechten, omdat anders het zogenaamde ‘tweede paspoortland’ verantwoordelijk wordt voor strafrechtelijke berechting.
   Bescherming van de nationale veiligheid prevaleert in dit geval boven strafrechtelijke vervolging en berechting, te meer daar vervolging en berechting bij afwezigheid van betrokkene zelf weinig tot geen resultaat oplevert.

3. Tot slot beveelt het NJCM aan een duidelijke afweging te maken met betrekking tot de voorgenomen maatregelen en de mogelijke ongewenste discriminerende effecten.

In paragraaf 8 ben ik ingegaan op het onderscheid dat ten gevolge van bescherming van staatloosheid ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit.

9.5 Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie zijn verschillende reacties uitgebracht. Uit sommige reacties bleek enthousiaste steun voor het wetsvoorstel. Andere reacties waren kritisch. De reacties zijn gepubliceerd en na te lezen op de genoemde website.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel betreft een technische aanpassing ten gevolge van het vervallen van artikel 15, eerste lid, onderdeel e.

Onderdeel B

In dit onderdeel worden twee nieuwe leden ingevoegd, die voorzien in de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap in twee gevallen. In het derde lid wordt de verliesgrond van rechtswege, bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, opgenomen als intrekkingsgrond.

Daarnaast wordt, in het vierde lid, intrekking van het Nederlanderschap mogelijk gemaakt van de persoon die zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Voor een nadere toelichting hierbij zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Daarnaast wordt in een nieuw negende lid bepaald dat voornoemde lijst van organisaties na vaststelling of wijziging toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

Onderdeel C

In dit onderdeel komt het verlies van rechtswege bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsdienst die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waar het Koninkrijk lid van is, te vervallen.

Onderdeel D

In dit onderdeel is de bijzondere rechtsbescherming tegen intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid geregeld. Hiervoor wordt een apart hoofdstuk, hoofdstuk 7A, opgenomen in de Rijkswet. Voor een uitgebreide toelichting bij deze wijzigingen en de verhouding met het recht op een eerlijk proces zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Voor Nederlanders die de laatste woonplaats hebben gehad in een van de Caribische landen is het Gemeenschappelijk Hof van Justitie bevoegd. Voor Nederlanders die in het Europees deel van Nederland hun laatste woonplaats hebben gehad is de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd.

In artikel 22A wordt daarnaast in het zevende lid voorzien in een regeling die ertoe strekt dat het beroep tegen het besluit tot intrekking in samenhang met de hierop volgende ongewenstverklaring wordt behandeld. Aldus wordt voorkomen dat er langs verschillende wegen rechtsbescherming openstaat tegen deze inhoudelijk sterk samenhangende besluiten. De Rvdr heeft hier expliciet aandacht voor gevraagd in haar advies.

Zodra er, al dan niet ambtshalve door de Minister, beroep is ingesteld tegen het besluit tot intrekking, wordt dit beroep geacht mede een beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring te omvatten. Aldus kan de bevoegde rechter beide besluiten in gezamenlijkheid beoordelen en wordt voorkomen dat er verschillende rechters op verschillende momenten bevoegd zouden zijn om een uitspraak te doen over deze twee besluiten.

Artikel 22B bevat een regeling inzake het kiezen respectievelijk toevoegen van een raadsman. Artikel 22C voorziet in een regeling voor het geven van een last tot toevoeging. Hierop is reeds uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel II

Artikel II voorziet in de inwerkingtreding van deze Rijkswet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,